MINISTÈRE
DE LA CULTURE

Liberté
Égalité
Fraternité

Rapport de mission

Améliorer la sécurité des acquisitions des musées nationaux

Christian GIACOMOTTO **Marie-Christine LABOURDETTE** **Arnaud OSEREDCZUK**

avec l'appui d'Isabelle MARECHAL, inspectrice générale des affaires culturelles

21 novembre 2022

Table des matières

Introduction 5
Synthèse 7
Liste détaillée des propositions 10

I. SECURISER LA CHAINE D'ACQUISITION DES MUSEES NATIONAUX 15

1. Les acquisitions des musées nationaux sont régies par un ensemble de normes et de procédures relativement complet mais qui doit être précisé 15

a) La circulation des biens culturels sur le territoire est encadrée et les trafics illicites réprimés 15
b) Le rôle des différents acteurs des acquisitions des collections nationales est clairement défini 16
c) Un paysage qui comporte quelques particularismes 19

2. Mieux former les conservateurs et personnels en charge des acquisitions 22

a) État des lieux de la formation initiale 22
b) Propositions en matière de formation initiale 24
c) État des lieux sur la formation continue à l'INP 26
d) Propositions en matière de formation continue 26

3. Identifier, renforcer et coordonner l'expertise en matière de provenance dans la chaîne d'acquisition dans la sphère publique 27

a) Constituer, coordonner et animer un écosystème de compétences 27
b) Prendre part aux réseaux internationaux et en relayer les apports 30
c) Mobiliser si nécessaire le recours à l'expertise externe 30
d) Poursuivre la documentation des provenances des collections nationales 31
e) Mettre en valeur auprès du grand public le résultat des travaux menés par les musées en matière de documentation des œuvres 31

4. Mobiliser et alimenter les sources d'information 32

a) Enrichir les bases de données nationales 32
b) Encourager une coopération européenne et internationale pour partager les données utiles 33

5. Garantir la qualité de l'instruction collégiale des dossiers dans les musées acquéreurs 35

a) Veiller à ce que l'instruction par la conservation soit conforme à l'état de l'art 35
b) Formaliser la procédure dans chaque établissement 36
c) Maximiser la plus-value des commissions d'acquisition de premier niveau 36
d) Améliorer la plus-value de la commission de second niveau : le Conseil artistiques des musées nationaux (CAMN) 38

6. Assurer une collégialité interministérielle sur les dossiers les plus complexes et sensibles 40

7. Renforcer l'attention portée aux prix d'acquisition 42

8. Faire connaître le dispositif de signalement des alertes et réaffirmer une obligation collégiale de traitement 44

II. MOBILISER LES ACTEURS DU MARCHE A LA SECURISATION EN FAVEUR DE LA PROVENANCE LICITE DES BIENS CULTURELS, ACCROITRE LA CONFIANCE DANS LE MARCHE FRANÇAIS 48

1. La régulation du marché de l'art en France : des obligations inégales selon les acteurs 49

a) Un marché de l'art français dont les singularités doivent rester des atouts 49
b) Le rôle des commissaires-priseurs en matière de provenance licite est encadré par des textes détaillés, l'enjeu étant celui du contrôle et de la sanction pour assurer leur bonne application 50
c) Les experts ne sont pas régulés, ou seulement indirectement dans le cadre de leur rôle dans les ventes volontaires. 52
d) Les marchands, antiquaires et galeristes ont des obligations minimales, centrées sur l'obligation de garder la trace des ventes 53
e) Les professionnels ne s'acquittent qu'à la marge de leurs obligations en matière de lutte anti-blanchiment et de financement du terrorisme 54

2. Compléter les obligations des acteurs 54

a) Préciser les attentes vis-à-vis des commissaires-priseurs 55
b) Assurer le concours des experts en vente publique et des experts dans les ventes de gré à gré, à la sécurisation du marché et des acquisitions en faveur des collections nationales 56
c) Préciser et renforcer les obligations des marchands, antiquaires et galeristes 60

3. Faciliter les contrôles pour les services répressifs et les musées acquéreurs 61

a) Donner aux musées des possibilités plus approfondies de vérifier la provenance licite pour sécuriser leurs acquisitions. 61
b) Assurer une présence répressive suffisante 62

4. Sécuriser la circulation des biens, conforter les positions de la France à l'international 65

a) Moderniser la procédure de délivrance des « certificats d'exportation » 65
b) Anticiper l'entrée en vigueur de la licence d'importation 70
c) Un positionnement volontariste mais contesté de la France au plan multilatéral qu'il convient de conforter 71

Conclusion 75

Annexe 1 : liste des personnalités auditionnées 76
Annexe 2 : glossaire des abréviations et termes clés du rapport 79

Introduction

La mise en cause récente des procédures suivies par l'Agence France Museum dans son rôle de conseil pour les acquisitions du Louvre Abou Dhabi[1] a généré une prise de conscience de l'ampleur des risques[2] en matière de provenance illicite lors des processus d'acquisition par les musées et motivé la création par la ministre de la Culture d'une mission sur les acquisitions des musées relevant du ministère (Établissements publics et Services à compétence nationale).

Si toute acquisition comporte des risques, les deux enjeux majeurs sont l'authenticité et la provenance des objets. La question de l'authenticité a donné lieu à des travaux internes au ministère en 2017, à l'occasion de l'acquisition par l'établissement public de Versailles de faux meubles XVIIIème ; celle de la provenance est plus complexe encore et sa sensibilité s'accroit avec l'ancienneté de l'objet ; elle est plus aiguë pour certains biens archéologiques et ceux provenant de zones de conflits ou de pillages[3]. Bien que la mission traite principalement de la question des provenances, elle a été logiquement conduite à revenir sur la question de l'authenticité et à soulever celle du prix d'acquisition, qui lui sont par essence liées[4].

Face à ce risque, il s'agit en premier lieu d'empêcher les établissements publics muséaux français d'acquérir des biens issus de trafics illicites. Il s'agit aussi de réexaminer les conditions de circulation d'entrée et de sortie des biens culturels sur le territoire français. Mais les musées arrivent en bout de chaîne d'un écosystème (antiquaires et galeries, foires, maisons de vente, experts) dans lequel la responsabilité de chacun doit être réaffirmée. Les précautions que peuvent prendre les musées ne sauraient compenser les besoins de régulation du marché de l'art national et international.

Il faut rappeler à cet égard que la position de la France est singulière en raison de sa place éminente comme pays d'origine de biens culturels et place importante du marché de l'art. Le doute qui affecte actuellement les acteurs du marché de l'art intervient au moment où la compétition économique pour sa localisation, et la concurrence entre grands États en matière de pouvoir d'influence culturel sont particulièrement âpres. C'est aussi un moment de montée des revendications en matière de protection ou de restitution du patrimoine, de recomposition européenne liée au Brexit, de domination croissante des acteurs anglo-saxons des ventes publiques. En outre, les marchés internationaux des biens culturels étant à un tournant, une phase spéculative se conjugue à des tendances de dérégulation au niveau international et dans un contexte d'émergence du numérique.

La position de la France est aussi singulière en raison de la notion française de collection nationale et du statut particulier d'un corps d'experts publics, les conservateurs du patrimoine spécialisés en filières (musées, archives, archéologie et monuments historiques). Dans d'autres États dotés d'un grand marché de l'art ou de musées importants, une acquisition malencontreuse dans un musée n'a guère d'autres conséquences que la restitution de l'œuvre par le musée de statut privé et les procédures

---

[1] Les conditions dans lesquelles des pièces archéologiques importantes ont pu être proposées par l'AFM à l'acquisition par le Louvre Abou Dhabi sont actuellement examinées par la justice, et sont de ce fait en dehors du champ de ce rapport.

[2] Il a notamment été suggéré que les pièces de documentation établissant la provenance des œuvres puissent être falsifiées et plus généralement que les acquéreurs ne poussent pas suffisamment loin les diligences en matière de vérification de provenance.

[3] La mission ne s'est pas saisie des questions spécifiques à la prévention de ces pillages, ni à la recherche de provenance concernant les biens déjà conservés dans les collections nationales, éventuellement spoliés ou issus de la période coloniale.

[4] Le prix d'une œuvre est notamment la résultante, par-delà la loi de l'offre et de la demande à un instant donné, de ses qualités intrinsèques (auteur, état), de sa provenance et de son authenticité.

contentieuses pour en obtenir remboursement[5], comme la mission a pu s'en assurer par ses contacts à l'étranger. En France, au contraire c'est la réputation de l'État qui est atteinte en pareil cas.

Ces événements qui affectent profondément le marché de l'art pour certains types de biens culturels surviennent donc à un moment-clé, et la réponse à apporter doit tenir compte d'un climat de compétition exacerbée. À défaut d'agir, devant la perte de confiance des acquéreurs qui, actuellement, aboutit à geler purement et simplement les transactions dans certains domaines à risque, ou bien ce sont des marchés étrangers, et notamment extra-européens, qui bénéficieront de la situation, ou bien ces marchés s'organiseront de manière souterraine, accroissant encore la probabilité qu'ils soient intégrés à des réseaux de grande criminalité.

Aussi, la mission a été conduite à aborder différents enjeux ayant trait à la régulation du commerce de biens culturels et des professions réglementées, aux positions à défendre sur le plan communautaire ou multilatéral, aux moyens de surveillance et de répression, et à la coordination interministérielle souhaitable face à des décisions qui se situent parfois à l'interface de ces différentes dimensions. La mission a obtenu d'étendre ses travaux au-delà de la seule sphère du ministère de la Culture et de ses établissements pour tenter de parvenir à une vision d'ensemble des questions posées et ainsi mobiliser les compétences dispersées au sein de la sphère publique.

Par ailleurs, si les recommandations visent principalement les musées et le marché de l'art français, les textes applicables à la circulation des œuvres sont en partie d'origine communautaire : certains biens culturels sensibles devront ainsi à compter de 2025, se voir attribuer une licence d'importation avant de pouvoir entrer sur le territoire de l'Union.

Pour parvenir à ses conclusions, la mission a mené plus d'une soixantaine d'entretiens (cf. annexes) auprès des dirigeants des principaux établissements muséaux[6] ; des membres et des présidents des commissions amenées à se prononcer sur l'enrichissement des collections nationales (Conseil artistique des musées nationaux - CAMN, Commission consultative des trésors nationaux - CCTN), commission des dations) ; de professionnels du marché de l'art et de responsables de leurs organisations professionnelles (experts, marchands, commissaires-priseurs) ; de grands collectionneurs et personnalités diverses, d'administrations concernées (direction des affaires civiles et du Sceau au ministère de la Justice, direction générale de la mondialisation au ministère de l'Europe et des Affaires étrangères) d'acteurs de la filière de surveillance et de répression des trafics (direction centrale de la police judiciaire, Office central de lutte contre le trafic des biens culturels - OCBC), Douanes, Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins - Tracfin)), ou de la régulation du marché (Conseil des maisons de ventes (CMV), anciennement Conseil des ventes volontaires). Pour rappel, le présent rapport ne traite que des acquisitions dans le champ des musées relevant du ministère de la Culture, étant entendu que les collections nationales sont aussi composées d'ensembles conservés dans des musées relevant d'autres ministères[7], et que les questions posées par le rapport concernent également les acquisitions des musées des collectivités territoriales.

---

[5] C'est le cas aux Etats-Unis par exemple

[6] La mission se concentre, conformément à la lettre de mission, sur l'univers des musées. Les acquisitions réalisées par la BnF et le SIAF, qui peuvent être confrontés à des enjeux analogues dans un cadre parfois différent, ne sont donc pas examinées pour elles-mêmes mais à titre de comparaison. La mission pourra signaler les divergences d'approche le cas échéant et l'opportunité d'approfondir l'étude pour ce qui concerne ces entités. Par ailleurs, la mission ne traite pas des mesures visant à prévenir le pillage dans les pays d'origine.

[7] Notamment le musée de l'armée ou le museum national d'histoire naturelle

Synthèse

Principaux constats

Malgré les progrès constatés, les personnes en charge des acquisitions dans les musées demeurent encore insuffisamment formées aux risques inhérents au fonctionnement du marché de l'art et à la question des provenances. La compétence en matière de recherche de provenance, préoccupation relativement récente, n'est pas clairement identifiée et mobilisée dans les chaînes d'acquisition des musées. Les procédures d'acquisition sont mieux formalisées et plus complètes qu'avant 2017 mais encore hétérogènes de même que la qualité des dossiers présentés ; l'apport des commissions locales d'acquisition peut être renforcé et leur fonctionnement amélioré (gestion des conflits d'intérêts, expertise des membres, conditions de saisine en urgence). Le travail de recherche de provenance ne peut pas s'appuyer suffisamment sur la mise en réseau des professionnels concernés ni sur des outils partagés. Quant au Conseil artistique (cf. glossaire), son rôle dans la sécurisation des procédures d'acquisition est limité, car il intervient en fin de chaîne. Enfin, les procédures de signalement sont mal connues des agents et ne garantissent pas que les signalements effectués fassent bien l'objet du traitement approprié.

Les événements récents questionnent la qualité des procédures d'acquisition et le fonctionnement de son marché. Une réaction est nécessaire pour garantir la capacité d'influence de la France dans le domaine culturel et patrimonial. La seule action du ministère de la culture doit à cet égard être appuyée et complétée par celle d'autres ministères compétents (ministères chargés de l'Économie, de la Justice, de l'Intérieur et des Affaires européennes et étrangères) dans une approche interministérielle.

Les obligations des professionnels en matière de recherche de provenance pourraient être renforcées. Les commissaires-priseurs, régulés par l'intermédiaire d'une instance devenue au fil du temps un quasi-ordre professionnel, n'ont qu'une obligation de mener des « diligences appropriées ». Quant aux experts, ils ne sont pas régulés et ne sont contraints que par la seule perspective de la sanction pénale éventuelle, ou, très à la marge, lorsqu'ils interviennent dans les ventes publiques. Les marchands ont des obligations réduites à la tenue d'un livre de police qui n'est pas toujours informatisé. Des marges de progression importantes demeurent s'agissant du respect des obligations au titre de la lutte anti-blanchiment / financement du terrorisme. Si ce tableau paraît perfectible, il faut s'empresser d'ajouter qu'aucun marché étranger ne semble plus vertueux, même si, dans certains cas, une grande publicité est faite à certaines actions répressives rapides.

Par ailleurs, le niveau de priorité de la lutte contre le trafic de biens culturels devrait être accru dans la sphère de surveillance et de répression, de sorte que les effectifs affectés soient davantage en rapport avec les risques encourus.

La mission observe enfin qu'en matière de sécurisation des acquisitions comme de police du marché de l'art, de multiples compétences existent au sein de l'État, notamment dans sa filière répressive et de surveillance, mais que certains cloisonnements subsistent et empêchent de les mobiliser pleinement, étant précisé que la confidentialité propre à certaines procédures, notamment judiciaires, sera une limite aux progrès en la matière.

Enfin, les conditions de circulation des biens sur le territoire sont fragilisées par les évolutions en cours : utilisation détournée de la procédure d'octroi des certificats d'exportation, dont la portée en matière de vérification de la provenance licite est ambiguë ; mise en place d'une nouvelle procédure de licence d'importation qui sollicitera fortement l'administration concernée et présente le risque de voir les acteurs du marché procéder à un arbitrage réglementaire entre pays européens. Il convient en conséquence de remédier aux problèmes identifiés et d'anticiper sur le cadre à venir.

Principales orientations

S'agissant de la chaîne d'acquisition dans les musées et des propositions internes au ministère de la Culture, un grand nombre de recommandations sont formulées. Elles consistent à **renforcer l'investissement en matière de formation initiale et continue** sur la recherche de provenance ; à **garantir la mobilisation d'une expertise en matière de provenance dans la procédure d'acquisition**, de préférence par une cellule centralisée au ministère de la culture (service des musées de France - SMF), et à **donner un cadre de référence méthodologique et déontologique plus précis concernant les procédures d'acquisition, intégrant les suggestions de l'OCBC**. La mission suggère aussi de **revoir la composition et les modalités de travail des commissions locales d'acquisition**, de **construire et mettre en relation les bases de données utiles**, de faire évoluer **la composition et le fonctionnement du CAMN**. En outre, les **procédures internes de traitement des signalements doivent être précisées** de manière à favoriser leur aboutissement ; **la responsabilité des agents publics concernés devra être réaffirmée et le signalement banalisé.** Beaucoup de ces recommandations se fondent sur la nécessité d'introduire davantage de collégialité dans les décisions.

S'agissant de la circulation des biens culturels, la mission relève que la procédure de délivrance des certificats d'exportation doit être modernisée, ses implications en termes de vérification de provenance et d'authenticité clarifiées. Elle observe que l'entrée en vigueur de la licence d'importation imposera une organisation nouvelle de l'administration concernée et une harmonisation des pratiques des États membres, et qu'elle doit être anticipée en conséquence. Dans certains cas, la mobilisation nécessaire peut impliquer des échanges avec les pays sources des trafics, dans un cadre bilatéral ou multilatéral. Des initiatives pourraient être portées dans ce domaine au niveau européen, voire multilatéral.

En tout état de cause, la mission considère que l'action de modernisation et d'informatisation des procédures doit être poursuivie et même accentuée.

S'agissant des propositions à dimension interministérielle, celles-ci peuvent se regrouper sous trois axes :

a) *Créer et animer un écosystème administratif favorable à la prise en compte des enjeux de provenance*

La mission propose trois niveaux d'action :
1. que la « cellule provenance » qui serait créée au SMF **anime un réseau de correspondants dans toutes les administrations intéressées** afin d'échanger les informations utiles ; elle serait elle-même composée **d'agents aux parcours diversifiés**, et **apporterait son expertise sur les acquisitions d'un certain montant**, notamment en vérifiant **le respect des procédures prévues**. Lorsque c'est possible, les **barrières juridiques à l'échange d'informations pourraient être levées** (comme c'est le cas avec Tracfin).
2. Pour certaines acquisitions importantes particulièrement sensibles et pour définir la doctrine, une **commission ad hoc, interministérielle, pourrait être mobilisée**.
3. Enfin, le **projet d'une base de données des législations et des types de pièces justificatives à l'export pourrait être porté au niveau européen et international**.

b) *Garantir la pleine participation des acteurs de marché à la sécurisation de la provenance des biens culturels et accroître la confiance dans le marché français*

La mission suggère différentes pistes pour mieux mobiliser les professionnels du marché de l'art. **Les commissaires-priseurs** pourraient voir leurs **diligences en matière de provenance mieux précisées**, leur **livre de police enrichi et archivé**, et **véritablement informatisé**, à terme au sein d'une base de données accessible aux services compétents de l'État. Les **marchands devraient voir leur livre de**

police évoluer de même, et obligatoirement être informatisé à partir d'un certain seuil de chiffre d'affaires.

La démarche à adopter vis-à-vis des **experts** est plus délicate. Pour prendre la mesure de leur rôle stratégique et améliorer la situation du marché, la solution serait d'en faire une **véritable profession régulée**. A minima, **les experts en vente volontaire devraient produire une attestation de probité**, comme le font déjà les commissaires-priseurs avec lesquels ils travaillent. À défaut ou en complément de telles mesures, **l'autorégulation pourrait-être stimulée** (via le CMV pour les experts en ventes volontaires, ou en encourageant une charte de déontologie commune des experts) ; mais faute de mécanisme disciplinaire, son impact sera limité. Par ailleurs, le fait de se prêter à **l'expertise d'un bien culturel issu de trafics illicites destinée à faciliter sa vente pourrait être pénalement sanctionné** en tant que tel, et pas seulement au titre de la complicité. Pour protéger plus spécifiquement les musées, **les experts intervenant dans une vente les concernant pourraient avoir à remplir une déclaration selon laquelle, après recherches, ils n'ont pas d'information sur une provenance illicite,** la fausse déclaration étant sanctionnée pénalement.

En tout état de cause, les sanctions qui s'appliquent au commerce de biens issus de trafics illicites **pourraient être alourdies lorsque l'entrée dans les collections publiques est en jeu**.

c) Faciliter les contrôles dans un cadre international renouvelé

En premier lieu, les acteurs de la chaîne d'acquisition devraient disposer de quelques pouvoirs supplémentaires : celui de **consulter le livre de police** (prix excepté), et **d'étendre le délai de préemption** pendant lequel les vérifications de provenance, voire d'authenticité peuvent être approfondies sur un bien acquis en vente publique.

Ensuite, si la lutte contre le trafic illicite de biens culturels est retenue comme une priorité interministérielle, les moyens des services d'enquête et de contrôle (OCBC, Douanes) devraient être renforcés en conséquence, le commissaire du gouvernement du CMV doté d'un réel pouvoir d'autosaisine, et Tracfin saisi automatiquement des plus grosses transactions sur le marché.

Enfin, les formations croisées entre agents des filières répressives et de l'acquisition peuvent être renforcées. Par ailleurs, les besoins d'expertise des objets exprimés par les Douanes doivent être satisfaits par une procédure plus claire articulant le recours aux personnels du ministère de la culture et à des experts externes.

La ratification d'Unidroit serait une autre façon de poursuivre l'amélioration des pratiques, mais elle ne peut être envisagée que de manière concertée avec les autres grands pays disposant d'un marché de l'art dynamique, et avec les acteurs du marché de l'art, après avoir clarifié le fait que l'application de cette convention ne peut être rétroactive, sauf à affaiblir le marché de l'art français au profit de ses concurrents sans amélioration globale ; une initiative internationale pourrait être portée en ce sens.

*

Au terme de son analyse, la mission estime que la situation actuelle met en jeu des intérêts majeurs de notre pays et doit à ce titre appeler une réponse forte et concertée de l'ensemble des administrations concernées, sur la base d'un portage politique adéquat.

Le risque zéro n'existe pas et tout risque ne peut disparaitre. Il sera d'autant plus important que l'on négligerait les signaux d'alerte ou les dysfonctionnements des acteurs du marché. Il s'agit de faire face à un « risque raisonnable », contrepartie de la liberté qu'il faut laisser aux musées de continuer à pouvoir acquérir les œuvres majeures du patrimoine de l'humanité afin de les présenter au public.

Liste détaillée des propositions[8]

Mieux former les agents concernés par les acquisitions aux enjeux de la provenance licite

Proposition 1-a : Prévoir à l'École du Louvre un module de sensibilisation au marché de l'art et aux trafics illicites dans le tronc commun du deuxième cycle, créer un Master 2 sur les questions liées aux provenances.

Proposition 1-b : Renforcer le poids donné aux questions de provenance dans la formation de l'Institut national du patrimoine (INP) et prévoir un stage obligatoire chez un acteur du marché ou de sa surveillance.

Proposition 1-c : Former à la recherche de provenance, sur cinq ans à compter du 1er janvier 2023, l'ensemble des personnels concernés par des responsabilités d'acquisition au sein du ministère de la culture.

Créer et animer un écosystème administratif favorable à la prise en compte des enjeux de provenance

Proposition 2 : Créer au SMF, une « Cellule provenance » venant en appui aux établissements, vérifiant la bonne instruction des dossiers, et animant un réseau d'experts au sein et en-dehors de l'administration, composée en partie de personnels ayant assumé des fonctions de surveillance ou de répression.

Proposition 3 : Récréer un Observatoire du marché de l'art.

Proposition 4-a : Prévoir dans le code monétaire et financier que si le SMF peut adresser à Tracfin des signalements sur les sujets d'intérêt commun par le biais d'une « information de soupçon », Tracfin puisse faire un retour sur ces demandes.

Proposition 4-b : Renforcer les actions de formation des personnels d'enquête spécialisés, assurées par les services du ministère de la culture ; en sens inverse, former et sensibiliser les agents responsables des acquisitions du ministère de la culture et des musées à leurs obligations et facultés en matière de signalement aux filières d'enquête[9].

Proposition 4-c : Préciser par une circulaire du ministre de la Culture le principe déjà formulé par la charte de déontologie des conservateurs, selon lequel les personnels chargés des acquisitions doivent systématiquement alerter la filière répressive (selon les cas, le Parquet, l'OCBC et/ou Tracfin) en cas de problème manifeste sur la provenance ou l'authenticité d'un bien examiné en raison de l'intérêt qu'il aurait pu présenter pour les collections nationales (voir infra).

Proposition 4-d : Faire en sorte que la cellule provenance du SMF et les référents des musées soient partie prenante du « réseau NETcher » de lutte contre le trafic illicite de biens culturels et de ses activités.

[8] Certaines propositions font l'objet de précisions qui sont développées dans le corps du texte, la version présentée ici étant une synthèse.

[9] Procédure de l'article 40 du code de procédure pénale, article 59 quinquies du code des douanes (« Les services et établissements de l'Etat et des autres collectivités publiques sont tenus de communiquer aux agents de la direction générale des douanes et des droits indirects tous les renseignements et documents en leur possession qui peuvent s'avérer utiles à la lutte contre la contrefaçon »

Renforcer la sécurité dans la chaîne des acquisitions par les musées nationaux

Proposition 5 : Le ministère de la culture pourrait demander à chaque établissement de présenter à son CA, la procédure interne d'acquisition, après avis du comité d'audit le cas échéant.

Proposition 6 : Mettre à jour le vade-mecum des acquisitions, en concertation avec l'OCBC, en précisant les diligences opérationnelles à effectuer. Le vade-mecum doit être complété d'exemples précis quant aux différentes bases de données disponibles, à leurs caractéristiques et à l'opportunité de les mobiliser, ainsi qu'aux cas pertinents de recours au Centre de recherche et de restauration des musées de France (C2RMF).

Proposition 7 : Les grands établissements doivent identifier en interne une compétence spécialisée sur les provenances sous la forme d'un ou plusieurs chargés de mission (dédiés à cette activité) ou référents (non dédiés), disposant d'une formation adéquate leur permettant d'enrichir les dossiers, en lien avec les conservateurs à l'origine des acquisitions.

Proposition 8 : Promouvoir, par le ministère de la culture avec l'appui du ministère de l'Europe et des affaires étrangères et du ministère des comptes publics (Douanes) un projet de coopération internationale portant sur une base de données des pièces justificatives de provenance au niveau européen.

Proposition 9 : Généraliser la pratique d'un examen collégial en interne aux conservations des projets d'acquisition, avec vote à bulletin secret, compte-rendu écrit synthétique, le conservateur à l'origine de l'acquisition devant s'abstenir.

Proposition 10 : Préciser les règles de fonctionnement et de composition des commissions qui interviennent au niveau des établissements sur les acquisitions pour enrichir le débat[10].

Proposition 11 : Revoir la composition et le fonctionnement du CAMN selon les principes suivants : formation resserrée, indépendance et confidentialité des débats et objectivité de l'avis rendu.

Proposition 12 : Limiter le recours à la délégation permanente pour les commissions de premier niveau aussi bien que pour le CAMN. Lorsque le recours à une procédure d'urgence est inévitable, créer les conditions d'un échange en délégation permanente, notamment par une utilisation de la visioconférence permettant un vote secret. Les règles de confidentialité sur les débats et les demandes de préemptions s'appliquent quel que soit le mode de fonctionnement des délégations permanentes.

Proposition 13 : Prévoir qu'une Commission ad hoc, entité restreinte de composition interministérielle (SMF, Intérieur, Douanes, Europe et Affaires étrangères), sur saisine du ministère de la culture, se prononce sur les acquisitions sensibles (archéologie extra-européenne, biens présumés issus de zones de pillage ou de conflits) avant le CAMN et contribue à la réflexion sur la doctrine française d'application de la procédure de délivrance des licences d'importation.

Proposition 14 : Edicter par voie de circulaire une règle selon laquelle aucune acquisition de gré à gré ne peut intervenir d'une œuvre adjugée en vente publique moins de cinq ans auparavant, sauf dérogation dûment motivée.

---

[10] En particulier, l'ordre du jour de la commission de premier niveau doit être arrêté conjointement par le président de l'établissement et le directeur du musée quand les deux fonctions sont distinctes ; sa composition doit intégrer davantage d'experts et de collectionneurs et moins de personnes gravitant dans l'orbite des musées et du service public ; le mandat des membres doit être borné dans le temps (aujourd'hui 3 ans) et renouvelable une seule fois ; le règlement intérieur doit prévoir une obligation de déclaration d'intérêts auprès du président de l'établissement et une obligation de déport lorsque l'acquisition peut placer un membre en situation de conflit d'intérêts.

Proposition 15 : Exiger une expertise externe pour les donations donnant lieu à des défiscalisations significatives (supérieures à 50 000 €).

Proposition 16 : Identifier au sein de chaque musée, au moins pour les plus grands, une compétence d'appui à l'achat et prévoir que le SMF dispose en son sein d'une telle compétence pour l'appui aux établissements plus petits.

Proposition 17 : Organiser, via une instruction du SMF, le mode de travail des Grands départements patrimoniaux en insistant notamment sur l'implication plus systématique des autres musées potentiellement concernés par un projet d'acquisition, ainsi que sur la possibilité de mobiliser leur expertise à l'international.

Proposition 18 : Expliciter l'obligation déontologique pour les conservateurs saisis d'une alerte relative à une acquisition, d'informer leur responsable d'établissement et le SMF, et compléter le code de déontologie en conséquence.

Proposition 19 : Appliquer un parallélisme des formes en matière de collégialité entre la décision d'acquisition et la décision à prendre après instruction de la contestation de la licéité de la provenance ou de l'authenticité du bien culturel.

Proposition 20 : Compléter le vade-mecum des acquisitions d'une section sur le traitement des alertes : devoir d'information de la hiérarchie interne au musée et externe (SMF) ; pédagogie sur la protection éventuelle du lanceur d'alerte et rappel des sanctions en cas de non-traitement de l'alerte.

Proposition 21 : Intensifier dans les musées nationaux l'offre de médiation en matière d'histoire des collections sous l'angle de la provenance, par le biais de dispositifs dédiés.

Garantir la pleine participation des acteurs de marché à la sécurisation de la provenance des biens culturels et accroître la confiance dans le marché français

Proposition 22-a : Le Conseil des Maisons de Ventes (CMV), en travaillant avec le ministère de la culture et les représentants des maisons de ventes, devrait approfondir le Code de déontologie des commissaires-priseurs sous forme de règles professionnelles de même portée, afin de préciser, selon les types d'œuvres, la notion de « diligences appropriées » en matière de provenance et les normes applicables pour la description de celle-ci. Le commissaire-priseur devrait notamment être en mesure de documenter toute affirmation selon laquelle le bien est entré sur le territoire national avant la convention de 1970.

Proposition 22-b : Les commissaires-priseurs étant chargés par la loi de vérifier le respect par les experts de l'obligation de détenir une assurance, le CMV devrait conduire une enquête générale sur la bonne mise en œuvre par les commissaires-priseurs de ce devoir de vérification et le cas échéant en sanctionner la non-application.

Proposition 23 : Le livre de police des commissaires-priseurs est désormais réputé informatisé. Le CMV devrait réaliser un état des lieux des systèmes utilisés afin de pouvoir engager les travaux préparatoires à leur harmonisation dans la perspective d'une base de données unifiée.

Proposition 24 : Compléter le code du patrimoine dans les dispositions relatives aux acquisitions visant à une entrée dans les collections publiques, par une disposition imposant une déclaration conjointe du commissaire-priseur et de l'expert en vente volontaire sur l'absence d'informations en leur possession sur une provenance illicite. Assortir cette obligation qui peut se traduire par une mention sur le bordereau de vente, d'une sanction pénale en cas d'absence de déclaration, en complément de l'article L 114-1 du même code, sur le modèle de celles déjà applicables en cas de vente d'objets issus de trafics illicites.

Proposition 25 : Compléter le code du patrimoine qui interdit le négoce de biens de provenance illicite (art L-111-8 et L 111-9) par l'interdiction de « produire une expertise frauduleuse destinée à faciliter ces opérations », l'article qui sanctionne les infractions à hauteur de deux années d'emprisonnement et d'une amende de 450 000 euros (L 114-1) étant complété de la même manière.

Proposition 26 : Il pourrait être demandé aux experts en vente volontaire de respecter la même obligation de probité[11] que les commissaires-priseurs auxquels ils sont associés. L'article L 321-29 du code de commerce pourrait être modifié en conséquence.

Proposition 27 : Le code de déontologie des commissaires-priseurs pourrait être enrichi d'exigences méthodologiques quant au mode de sélection des experts en vente publique et sur la revue des notices que rédigent ces derniers, notamment en matière de provenance.

Proposition 28 : Encourager, par une initiative du ministère de la culture, les différentes compagnies d'experts en biens culturels à se doter d'une charte de déontologie commune. Les infractions à cette charte de déontologie pourraient être sanctionnées par une chambre de discipline inter-compagnies à créer.

Proposition 29 : Préciser le vocabulaire du décret dit « Marcus » selon les typologies de biens culturels afin d'améliorer la pertinence des notices décrivant les biens proposés en vente publique.

Proposition 30 : Enrichir le livre de police des marchands et l'informatiser (au-dessus d'un certain seul de chiffre d'affaires) dans des conditions comparables à celui des commissaires-priseurs, qui serait également enrichi, et garantir la conservation dans la durée des informations qu'il contient.

Proposition 31 : Compléter l'article L 114-1 du code du patrimoine : « Est puni des mêmes peines (NB *deux années d'emprisonnement et d'une amende de 450 000 euros*) le fait, pour toute personne, d'importer, d'exporter, de faire transiter, de vendre, d'acquérir ou d'échanger un bien culturel en infraction à l'article L. 111-9 ». Ces peines sont portées à cinq ans d'emprisonnement et un million d'euros dans le cas de la vente aux collections publiques d'un tel bien culturel**.**

Proposition 32 : Lancer une initiative diplomatique pour clarifier les règles d'application et notamment le caractère non-rétroactif de la convention UNIDROIT. Sur la base de cette clarification, la France pourrait alors envisager une ratification d'UNIDROIT conjointement avec les autres grands pays du marché de l'art. Elle ne ratifierait elle-même qu'en cas de consensus au sein de ces grands pays sur l'utilisation de cet outil.

Faciliter les contrôles

Proposition 33 : Lors de leurs diligences en vue de l'acquisition d'un bien culturel, les personnels habilités de la cellule du ministère de la culture pourraient être autorisés à consulter le livre de police des commissaires-priseurs et des antiquaires-galeristes, à l'exception du prix qui serait masqué. Pour ces personnels, les commissaires-priseurs seraient déliés de leur obligation de confidentialité quant à l'identité de leurs vendeurs.

Proposition 34 : Prévoir que le délai de quinze jours de confirmation de la préemption peut être renouvelé une fois, aux fins d'effectuer les vérifications complémentaires nécessaires, par décision du ministère dûment motivée. Il s'agit de modifier le Code du patrimoine en son article L.123- 1.

[11] Sinon celle relative à l'honneur et aux bonnes mœurs.

Proposition 35 : Prévoir, dans le cadre d'une annonce interministérielle sur les mesures prises par la France face aux trafics illicites de biens culturels, qu'une circulaire des Ministres en charge élève la lutte contre ce trafic, comme une priorité supplémentaire des services des Douanes d'une part, de la police judiciaire et des Parquets d'autre part.

Proposition 36 : Donner un pouvoir d'auto-saisine au Commissaire du gouvernement du CMV (ce qui implique de compléter l'article L 321-23-1 du Code de commerce), prévoir que cette fonction est exercée au moins à mi-temps, assurer en permanence un effectif d'au moins un enquêteur à temps complet auprès du Commissaire du gouvernement du CMV.

Proposition 37 : Prévoir que les transactions supérieures au million d'euros sur les biens culturels donnent systématiquement lieu à une information de Tracfin (cf. modification de l'art L 561-15-1 du code monétaire et financier), réduire au premier euro le seuil de déclaration pour les pièces archéologiques.

Proposition 38 : Prévoir que le SMF et les conservateurs disposent de 7 jours ouvrables pour répondre aux demandes d'expertise émanant des Douanes.
Ouvrir à la direction interrégionale des douanes de Paris Aéroport (DIPA), qui concentre l'essentiel des enjeux, la possibilité d'une saisine parallèle du SMF et des conservations des deux musées les plus sollicités que sont le musée du Quai Branly et le Musée Guimet.
Afin de traiter les situations dans lesquelles l'expertise publique ne serait pas disponible dans les délais, un vivier d'experts de confiance (experts privés et universitaires) pourra être mobilisé.

Moderniser les procédures de circulation des biens culturels sur le territoire

Proposition 39 : Dématérialiser dans les délais prévus la procédure d'instruction des certificats, tant sur les flux que sur les stocks, et documenter le suivi des étapes de l'instruction.

Proposition 40 : Substituer à la notion de « certificat d'exportation » celle d'« autorisation de sortie définitive du territoire français ».

Proposition 41 : Substituer à la notion d'« irrecevabilité en raison de présomptions graves et concordantes » celle d' « irrecevabilité manifeste ».

Proposition 42 : Prévoir dans la loi que, dès lors qu'une demande de certificat d'exportation a été déposée, le bien ne puisse pas être cédé en vente publique, sans que la réponse de l'administration ne soit connue et communiquée aux acquéreurs potentiels, à peine de nullité de la vente[12]. À défaut, le Service des musées de France devra veiller à saisir systématiquement le commissaire du gouvernement du CMV d'une plainte relative à l'atteinte aux intérêts des enchérisseurs que constitue l'absence d'information sur la possibilité d'exporter le bien, et, par un communiqué diffusé avant la vente et adressé en copie au régulateur, informer le public du risque que le certificat ne soit pas délivré.

[12] Une variante pourrait être d'inclure dans le code de déontologie des commissaires-priseurs, cette interdiction au titre de la bonne information due aux investisseurs.

I. Sécuriser la chaîne d'acquisition des musées nationaux

1. Les acquisitions des musées nationaux sont régies par un ensemble de normes et de procédures relativement complet mais qui doit être précisé

a) La circulation des biens culturels sur le territoire est encadrée et les trafics illicites réprimés

Le code du patrimoine (CP) définit dans ses parties législatives et réglementaires la procédure applicable à la sortie des biens culturels du territoire français. Elle repose sur la délivrance par le Service des musées de France (SMF) d'un certificat d'exportation exigé pour les biens présents depuis plus de cinquante ans sur le territoire, qui *« atteste à titre permanent que le bien n'a pas le caractère de trésor national* » et *« doit être présenté à toute réquisition des agents des douanes. »* (articles L. 111-2, L.111-3). Le refus de délivrance du certificat ne peut intervenir qu'après avis motivé d'une commission composée à parité de représentants de l'État et de personnalités qualifiées et présidée par un membre de la juridiction administrative (article L 111-4 du CP), la commission consultative des trésors nationaux (CCTN[13]) ; sur la base de l'avis de cette commission, le Ministre de la Culture déclare le bien concerné « trésor national », ce qui empêche alors sa sortie du territoire pendant 30 mois. Pendant ce délai, une offre d'achat peut être faite par un musée national, avec des négociations sur le prix pouvant intervenir sur la base d'expertises successives en cas de désaccord.

Le code du patrimoine définit aussi le cadre de différentes procédures mobilisables pour les acquisitions, en ce qu'elles ont des implications fiscales (mécénat, donation, dation en paiement) ou exorbitantes du droit commun (préemption en vente publique[14]).

Il prévoit aussi diverses dispositions importantes pour prévenir l'entrée sur le territoire national de biens provenant de trafics illicites : l'importation de biens culturels en provenance directe d'un État non membre de l'Union européenne est subordonnée à la production d'un certificat ou de tout autre document équivalent autorisant l'exportation du bien établi par l'État d'exportation lorsque la législation de cet État le prévoit[15]. À défaut de présentation dudit document, l'importation est interdite ; le commerce de biens issus de trafics est prohibé[16], et passible de lourdes sanctions

---

[13] Elle comprend cinq fonctionnaires dont quatre du ministère de la Culture, et six personnalités qualifiées, cf article R-111-22 et suivants)

[14] Le droit de préemption au profit des musées français prévu par la loi du 31 décembre 1921 codifié à l'article L.123-1 du code du patrimoine - est une singularité française souvent décrite comme indispensable à la vitalité de l'enrichissement des collections publiques. Son usage modéré et à bon escient, sans en faire une technique d'acquisition permanente, permet de continuer à le justifier auprès des autorités communautaires.

[15] Le code contient également les dispositions relatives à la restitution des biens sortis illicitement du territoire français et se trouvant dans un autre état membre, et réciproquement (il formule dans un tel contexte une obligation de restitution, en transposition d'un texte communautaire).

[16] « L'importation de biens culturels appartenant à l'une des catégories prévues à l'article 1er de la Convention concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels, faite à Paris le 17 novembre 1970, en provenance directe d'un Etat non membre de l'Union européenne et partie à cette convention, est subordonnée à la production d'un certificat ou de tout autre document équivalent autorisant l'exportation du bien établi par l'Etat d'exportation lorsque la législation de cet Etat le prévoit. A défaut de présentation dudit document, l'importation est interdite » (art L 111-8).

« Il est interdit d'importer, d'exporter, de faire transiter, de transporter, de détenir, de vendre, d'acquérir et d'échanger des biens culturels présentant un intérêt archéologique, artistique, historique ou scientifique lorsqu'ils ont quitté illicitement le territoire d'un Etat » (art L 111-9).

pénales[17]. Le code du patrimoine définit enfin le rôle des différents services de surveillance et de répression (Douanes, OCBC - Office central de lutte contre le trafic de biens culturels, entité spécialisée de la police judiciaire). En particulier, les missions de l'OCBC sont définies à l'article R 112-3, parmi lesquelles la recherche et répression des vols de biens culturels[18]. Il définit aussi les conditions de la coopération entre le ministère de la culture et les services de répression et de contrôle, dans sa partie réglementaire pour l'essentiel, en particulier pour mettre en œuvre les procédures de restitution intra-communautaires[19].

b) Le rôle des différents acteurs des acquisitions des collections nationales est clairement défini

Il faut rappeler que le principe est celui de l'unité des collections nationales qui appartiennent toutes à l'État. Celles-ci s'enrichissent par l'action de chacune des institutions nationales qui intervient dans son champ spécifique de compétence scientifique.

Les acquisitions sont le résultat d'une chaîne de décisions successives[20] qui impliquent deux principales phases : la constitution du dossier par la conservation, sa validation par différentes instances. À chacune des phases, le principe fondamental de collégialité doit être assuré.

i. L'étude préalable par la conservation, phase initiale et phase-clé de l'acquisition

Constat : des textes et des procédures qui affirment l'importance de la recherche de provenance mais qui pourraient être davantage explicités sur la teneur des diligences à effectuer ; un premier niveau d'échanges entre conservateurs de l'établissement peu formalisé ; un recours variable à l'expertise du C2RMF.

Orientation : préciser et rendre plus opérationnelles les procédures collégiales applicables

Le processus d'acquisition débute toujours par l'action des conservateurs de l'établissement souhaitant acquérir, qui réalisent une première étude sur le bien culturel concerné. Ils mesurent l'opportunité de l'acquisition et la qualité de l'objet au regard de l'enrichissement des collections nationales selon différents critères.

Les principes à suivre dans cet exercice par les conservateurs et leurs obligations sont d'abord précisées par la **charte de déontologie des conservateurs du patrimoine**, élaborée en 2007, sous la

---

[17] Prévues à l'article L. 114-1 du code du patrimoine : deux années d'emprisonnement et d'une amende de 450 000 euros.

[18] Ces missions sont : « 1° étudier, en collaboration avec le ministère chargé de la culture, la direction centrale de la sécurité publique et la direction générale de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur, les mesures propres à assurer la protection des biens culturels et la prévention des vols les concernant ; 2° animer et de coordonner sur le plan national la recherche et la répression des vols de biens culturels ; 3° faire effectuer ou poursuivre à l'étranger les recherches de biens culturels volés, et celles des auteurs des vols, en liaison avec l'Organisation internationale de police criminelle ; 4° De conduire les actions prévues pour restituer un bien volé dans un autre Etat membre. ».

[19] Pour ce faire, le code du patrimoine prévoit que l'OCBC « reçoit toutes informations des services de la police nationale, des unités de la gendarmerie nationale, des services des douanes et du ministère chargé de la culture, sur la base desquelles il pourrait être présumé qu'un bien culturel est sorti de manière illicite du territoire national ou du territoire d'un autre Etat membre ». En sens inverse, c'est le ministère de la culture qui mène les démarches pour obtenir la restitution d'un bien sorti illégalement du territoire français, et dans ce cas l'office « communique aux services du ministère chargé de la culture toutes les informations portant sur les biens culturels dont il présume qu'ils sont sortis illicitement du territoire national ou du territoire d'un autre Etat membre de l'Union européenne ».

[20] Cf. les articles R 423-1 et suivants du CP qui décrivent le principe de la chaîne d'acquisition, tant pour l'acquisition à titre onéreux qu'à titre gratuit

forme d'une circulaire ministérielle[21], et les procédures par le **vade-mecum des acquisitions** dont la rédaction a été coordonnée par le SMF, rédigé après l'affaire des faux meubles de Versailles, et dont la version en vigueur a été diffusée en novembre 2020.

Selon la circulaire portant charte de déontologie, le conservateur « s'assure de l'authenticité de l'objet et de son attribution selon les données les plus récentes des connaissances, établit un historique complet depuis la découverte ou la création de l'objet, entreprend avant toute acquisition, toute démarche nécessaire pour s'assurer que l'origine de propriété correspond aux cadres légaux ». Il « consulte notamment les listes rouges des biens culturels élaborées par l'ICOM[22], il s'assure que le bien n'a pas été illégalement acquis ou illicitement exporté de son pays d'origine ou un pays de transit dans lequel il aurait pu avoir un titre légal de propriété ». Les objets ne doivent pas « être issus de fouilles clandestines, de destructions prohibées, non scientifiques ou intentionnelles de monuments ou sites archéologiques ». En cas de doute sérieux sur l'origine du bien (transmission de propriété, fouilles archéologiques, trafic…), « le conservateur s'abstient de proposer - que ce soit à titre onéreux ou gracieux - son acquisition par le musée » et doit en référer aux « autorités compétentes ».

Le vade-mecum dans sa version de 2020 reprend ces principes et formule plusieurs exigences pratiques : il recommande des analyses techniques si nécessaire, la consultation de bases de données nommément identifiées, le recueil d'avis complémentaires, et édicte un principe de collégialité de la décision d'acquisition. Il signale des points de vérification particulière, tels que la qualité exacte du propriétaire. Le corpus constitué par le code de déontologie et le vade-mecum est très similaire à celui développé par l'ICOM, qui a édicté de son côté des principes en la matière depuis le début des années 2000.

Par ailleurs, le vade-mecum, en cohérence avec les mesures prises en 2017[23], insiste sur la possibilité de mobiliser l'expertise du C2RMF (Centre de recherche et de restauration des musées de France) pour sécuriser les acquisitions au regard des risques liés à l'authenticité et, dans certains cas, à la provenance.

Pour autant, le type et le niveau des diligences à effectuer en fonction du niveau de risque des objets n'est pas précisé. À titre d'illustration, le vade-mecum fournit une fiche-type de présentation qui recommande de consulter différentes bases de données et d'attester qu'elles ont été consultées en cochant une case et en joignant la copie d'écran à titre de preuve. Mais les bases concernées ont des singularités et des périmètres différents, et qui les rendent inégalement pertinentes selon les cas, ce qui n'est pas expliqué. Afin de donner les repères opérationnels les plus utiles aux personnels chargés des acquisitions dans les musées, l'OCBC pourrait être associé à la refonte de ce document. En suivant une procédure ainsi normée, ces personnels seraient ainsi protégés en cas de mise en cause ultérieure, que l'on ne peut exclure malgré toutes les diligences menées.

Quant à la procédure ad hoc de consultation du C2RMF, elle est utilisée de manière très inégale, beaucoup par certains musées, très peu par d'autres, sans que cette disparité ne s'explique par un niveau de risque différent. Certains estiment, soit disposer de toutes les compétences nécessaires en interne, soit qu'une analyse du C2RMF est irréalisable dans les délais de la procédure d'acquisition. Il apparaît donc logique que le vade-mecum précise les cas pertinents de recours au C2RMF.

---

[21] Circulaire n° 2007/ 007 du 26 avril 2007 portant charte de déontologie des conservateurs du patrimoine (fonction publique d'État et territoriale) et autres responsables scientifiques des musées de France pour l'application de l'article L. 442-8 du code du patrimoine.

[22] L'International Council of Museums est une association de membres et une organisation non gouvernementale qui établit des normes professionnelles et éthiques pour les activités des musées.

[23] Il avait été décidé que le C2RMF se mettrait en capacité d'organiser des pôles d'expertise pouvant être consultés dans le cadre des acquisitions. Le C2RMF avait par ailleurs rejoint le CAMN (voir infra).

Proposition : Mettre à jour le vade-mecum des acquisitions, en concertation avec l'OCBC, en précisant les diligences opérationnelles à effectuer. Le vade-mecum doit être complété d'exemples précis quant aux différentes bases de données disponibles, à leurs caractéristiques et à l'opportunité de les mobiliser, ainsi qu'aux cas pertinents de recours au C2RMF.

Au terme des procédures applicables, les établissements doivent ainsi rassembler dans un dossier d'acquisition les éléments de décision relatifs à sa provenance, son authenticité et son prix. Ce dossier est le plus souvent soumis à un premier comité interne au musée qui rassemble informellement les conservateurs de l'établissement sous la direction du responsable scientifique du MN et se prononce collégialement. Certains établissements rencontrés par la mission n'ont mis en place cette collégialité interne que tout récemment. Au surplus, les pratiques divergent en matière de secret des votes dans ces instances (qui doit être assuré), de vote du conservateur présentant l'acquisition (qui doit s'abstenir) ou de rédaction d'un procès-verbal (qui doit être effectuée de manière synthétique sans nécessairement retracer le détail des débats afin d'encourager une liberté de parole). De telles procédures sont en effet laissées à la discrétion des établissements et ne résultent pas des textes applicables.

Proposition : Généraliser la pratique d'un examen collégial en interne aux conservations des projets d'acquisition, avec vote à bulletin secret, compte-rendu écrit synthétique, le conservateur à l'origine de l'acquisition devant s'abstenir.

Cette exigence serait naturellement inscrite dans le vade-mecum.

ii. Des validations successives par différents collèges

Dans les établissements publics, une commission dite « locale » ou « de premier niveau », se prononce au premier euro sur les acquisitions proposées, sur la base du dossier écrit émanant de la conservation, par un vote à bulletin secret. En cas d'urgence, le vote a lieu dans une formation restreinte et par correspondance. Ces commissions voient leur rôle et leur composition définies, chacune pour ce qui la concerne, dans un arrêté spécifique ; elles mêlent généralement des conservateurs du musée, et des personnalités extérieures nommées par arrêté du ministre, la plupart du temps en minorité[24] ; elles peuvent se doter d'un règlement intérieur qui précise certaines modalités de fonctionnement.

Dans les musées nationaux qui n'ont pas le statut d'établissement public et sont des « services à compétence nationale » (SCN), c'est une commission inter-établissements qui joue ce rôle, dite commission d'acquisition SCN, qui comprend un grand nombre de directeurs des SCN concernés[25].

Ensuite, si le montant d'acquisition envisagé excède des seuils définis par décret[26], variables selon les typologies d'œuvres, le conseil artistique des musées nationaux (CAMN) est consulté[27] et vote sur les acquisitions, ici encore en formation restreinte (dite délégation permanente) et par correspondance en cas d'urgence. Le conseil artistique des musées nationaux comporte 21 membres répartis comme

[24] Voir par exemple l'arrêté du 23 janvier 2004 portant composition et fonctionnement de la commission des acquisitions de l'Etablissement public du musée du Louvre

[25] Elle délibère aussi sur les acquisitions de trois établissements publics, par exception (musées de Fontainebleau, de Sèvres, Adrien-Dubouché à Limoges)

[26] Et repris à l'article D. 423-2 du CP

[27] Art R 422-5 du CP : le Conseil artistique des musées nationaux examine les projets d'acquisitions des musées nationaux, énumérés aux articles D. 421-2 et D. 421-3, dépassant les seuils fixés en application de l'article D. 423-2.

indiqué aux articles D 422-6 et suivants[28] du code du patrimoine suite à une réforme intervenue en 2017, réforme sur laquelle il sera revenu ultérieurement.

Le SMF assure la présidence de la commission SCN et le secrétariat du CAMN. Il est représenté au sein de chaque commission locale et il est plus généralement chargé, au sein du ministère de la culture, de la politique muséale et des questions liées à l'enrichissement des collections nationales qui sont du ressort de l'administration centrale.

La CCTN peut aussi être partie prenante aux procédures d'acquisition, pour l'achat d'un bien classé trésor national, comme évoqué ci-dessus, ou d'un objet d'intérêt patrimonial majeur[29]. La Commission des dations[30], quant à elle, est sollicitée dans le cas particulier de l'acceptation d'un bien en dation[31].

Dans tous les cas, cet examen du dossier par les instances collégiales (commission SCN, commissions locales des établissements publics, CAMN) ne fait pas l'objet d'un cadre explicitement défini en termes de vérification de la provenance licite, ni d'un quelconque autre critère d'appréciation. L'entrée dans les collections nationales étant en jeu, la licéité de la provenance est nécessairement à prendre en compte, mais cette exigence n'est pas explicite.

c) Un paysage qui comporte quelques particularismes

Il convient à ce stade de rappeler plusieurs particularités.

En premier lieu, le poids des musées établissements publics dans les acquisitions globales des musées nationaux est important, alors que celui des musées sous statut SCN est très modeste par comparaison. (Cf tableau ci-dessous).

On note la quasi parité, sauf en 2020, année creuse, et 2018, année hors norme, des acquisitions onéreuses et des acquisitions gratuites dans les grands musées. Au sein de l'ensemble des musées nationaux sous statut d'établissement public, la part des « grands musées » est écrasante, six d'entre eux assurant 90 à 95% des acquisitions globales, onéreuses et gratuites.

---

[28] Il comprend 21 membres dont quatre conservateurs généraux du patrimoine en exercice ou honoraires, cinq présidents de commission d'acquisition d'établissement public, huit personnalités choisies en raison de leur compétence, dont au moins un membre du Conseil d'Etat qui en est le président.

[29] Outre l'avis qu'elle délivre sur le cas des trésors nationaux, la CCTN se prononce sur le classement de certaines œuvres comme « objet d'intérêt patrimonial majeur », ce qui ouvre droit à la même déduction fiscale spécifique en cas d'acquisition par un mécène pour en faire don aux collections nationales que les trésors nationaux, mais indépendamment d'une problématique d'interdiction d'exportation.

[30] Commission prévue à l'article 310 G de l'annexe II au code général des impôts (« II. -L'offre de donation est adressée par le service des impôts à une commission dont la composition est fixée par arrêté conjoint du Premier ministre, du ministre chargé de la culture et du ministre chargé du budget. (..) Elle émet un avis sur l'intérêt artistique ou historique que sur la valeur du bien offert. »). En vertu de l'arrêté du 6 avril 1982 du Premier ministre, elle est composée d'un représentant du Premier ministre, président ; de deux représentants du ministre chargé du budget ; de deux représentants du ministre chargé de la culture.

[31] Les dations en paiement ne concernant que des œuvres importantes provenant des descendants d'artistes ou de grands collectionneurs, elles posent généralement peu de problèmes de provenance et ne seront donc qu'évoquées à la marge dans le présent rapport.

Acquisitions (en M€)	2017	2018	2019	2020	2021
Musées SCN					
crédits ministère	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
acquisitions onéreuses	4	1,6	2,2	3,1	NR
acquisitions gratuites	0,4	0,7	0,8	0,6	NR
Total SCN	4,4	2,3	2,53	3,73	2,75
Musées EP					
acquisitions onéreuses	27,1	28,7	40,4	33,9	28,4
acquisitions gratuites	20,2	99,3	44,2	4,4	27,1
Total EP	**67,3**	**128**	**84,6**	**38,3**	**55,5**
Dont Louvre	*21,5*	*15,1*	*15,7*	*18,8*	*10,2*
MNAM	*17,1*	*43,2*	*33,1*	*5,5*	*29,6*
Versailles	*2*	*8*	*14*	*6,2*	*4,8*
Guimet	*0,9*	*1,5*	*5,5*	*O,7*	*0,7*
MQB	*1,4*	*54*	*1,5*	*1,5*	*7,2*
Orsay	*3,4*	*3,8*	*10,8*	*2,4*	*1,1*
Sous total 6 grands	***46,3***	***125,6***	***80,6***	***35,1***	***53,6***
Procédures d'exception (SCN et EP confondus)					
TN (en nbre)	4	1	3	5	4
OIPM (en nombre)	5	3	3	4	3
Total TN et OIPM	17,4	5,7	9,7	22,5	22,7
dont Mécénat	*7,6*	*4,4*	*7,6*	*10,8*	*16,7*

Source : SMF, rapports d'activité de la RMN, retraitement IGAC

Cependant, le CNAC-GP, pour des raisons tenant à son statut particulier, n'est pas soumis à la règle commune d'un examen dans deux commissions successives, puisque ses acquisitions, même de montant élevé, ne sont pas soumises au CAMN, alors que son président en est membre et se prononce sur celles de ses collègues. Cette singularité devrait être réexaminée[32].

En ce qui concerne la recherche de provenance, le cas particulier des biens potentiellement spoliés à leurs propriétaires entre 1933 et 1945 a fait l'objet d'une prise de conscience particulière et donc de réflexes plus systématiques. Il fait aussi intervenir, le cas échéant, une expertise particulière, celle de la mission de recherche et de restitution des biens culturels spoliés dits MNR entre 1933 et 1945, qui dispose de 5 agents dédiés. Si celle-ci vise principalement les biens entrés dans les musées à une époque où ce réflexe était moins établi, elle a développé une expertise en recherche de provenance qui fait d'elle un interlocuteur incontournable sur certains types de dossiers. Il est évident que son expertise doit être mobilisée en tant que de besoin par les services instructeurs des acquisitions et qu'elle doit être un des éléments du réseau d'experts à construire en la matière (voir infra).

Ensuite, l'attention portée depuis quelques années aux conditions d'entrée dans les collections nationales de biens culturels issus d'anciennes colonies de la France ou d'autres pays occidentaux, et les demandes de restitution formulées par certains États ont nécessairement des répercussions sur les acquisitions nouvelles réalisées dans ce domaine. Pour les musées concernés, cela signifie que doit

[32] Quitte à établir une limite chronologique en-deçà de laquelle le CAMN pourrait être compétent sur les acquisitions du Centre (1980, 2000)…

être mobilisé le résultat de recherches déjà effectuées, ou à entreprendre, ayant établi le caractère acceptable ou non de certains canaux et circonstances utilisés pour l'entrée de ces biens culturels sur le territoire. De plus, toute nouvelle acquisition se place nécessairement dans la politique d'ensemble appliquée aux collections en cause, consistant à s'assurer, par un dialogue bilatéral constant avec les pays d'origine sur les types d'objets étudiés, que la détention de ceux-ci et à plus forte raison une nouvelle acquisition envisagée ne présentent pas pour eux une sensibilité particulière.

Ces deux types de particularités sont bien intégrées par les acteurs et ont donné lieu à de nombreux autres travaux ; la mission n'a pas recueilli d'éléments justifiant de les approfondir davantage.

Par ailleurs, la lettre de mission invitait à étudier principalement des établissements publics muséaux du ministère. Or, la question des collections nationales concerne aussi d'autres entités :

- Les archives via le SIAF, qui dispose d'un budget d'acquisition en la matière. Pour autant, ce budget est réduit et ne concerne que des cas limités, l'enjeu principal pour le SIAF étant plutôt d'actionner la procédure de revendication, les documents concernés étant réputés appartenir déjà *de jure* aux collections nationales. Au surplus, s'agissant d'acquisition à proprement parler d'archives, la question de la provenance et de sa véracité n'est généralement pas pertinente ;
- Les acquisitions de la BnF. Celle-ci s'est dotée récemment dans ce domaine de procédures rénovées (*gestion biensculturels oct2020.pdf.bnf.fr*) qui se rapprochent de celles du SMF - vade-mecum des acquisitions, 2017 - et des considérations du présent rapport. La BnF s'est notamment dotée d'une commission d'acquisition dont le fonctionnement s'assimile à celui d'une commission de premier niveau[33] et d'un certain nombre de principes directeurs[34]. Sans prétendre avoir examiné l'exhaustivité et l'effectivité de ces dispositions spécifiques, ni avoir diagnostiqué de carence particulière de sa part, la mission considère que les orientations exprimées dans ce rapport pour les musées ont vocation à être transposées, le cas échéant, aux acquisitions de la BnF, sous réserve de ses singularités propres[35].

En tout état de cause, le bon fonctionnement de la chaîne d'acquisition décrite ci-dessus et sa capacité à prévenir les risques évoqués ici supposent :

- que les personnels en charge soient suffisamment formés aux enjeux de la recherche de provenance ;

[33] Par arrêté du 1er avril 2020. Celle-ci se compose de dix-sept membres dont six personnalités qualifiées extérieures

[34]« La Bibliothèque a pour politique de refuser l'acquisition d'objets ayant fait l'objet d'une fouille ou d'une exportation illégale depuis leur pays d'origine depuis 1970. Elle n'envisage l'acquisition de biens culturels exportés de leur pays d'origine avant 1970 que si une documentation appropriée peut être fournie, et que la traçabilité des biens peut être établie. Exceptionnellement, lorsque de tels documents n'existent pas, comme cela est parfois le cas, les conservateurs de la Bibliothèque ont capacité à exercer leur responsabilité scientifique afin de décider de la recommandation de l'achat ou de l'emprunt d'un tel bien (…) Dans tous les cas où cela est nécessaire, la Bibliothèque cherche à obtenir du donateur ou du vendeur la confirmation documentée de la propriété de l'objet et la garantie qu'il est en mesure de le transférer libre et quitte de toute charge. La Bibliothèque doit également identifier tout motif raisonnable d'estimer que le détenteur actuel est légitimement autorisé à conserver l'objet ou que celui-ci n'a pas été volé, exporté ou importé illégalement. Dans tous les cas, la Bibliothèque cherchera toute indication de provenance concernant tout objet proposé à l'acquisition. Si nécessaire, la Bibliothèque approfondira l'historique de l'objet avant son acquisition »

[35] Pour harmoniser la politique d'acquisition des grandes institutions nationales, il paraît logique que la BnF puisse suivre, pour ses acquisitions et préemptions les mêmes procédures que les musées nationaux. Sa participation au CAMN avec l'appui du SLL pourrait ainsi être envisagée.

- que les établissements acquéreurs et/ou le ministère se dotent d'une expertise en la matière identifiée en tant que telle ;
- que les procédures internes garantissent que cette compétence en matière de provenance soit mobilisée, et plus généralement que l'instruction préalable dans les établissements soit collégiale et conforme à l'état de l'art :
- que la composition et le mode de fonctionnement des commissions de premier niveau et des commissions nationales une plus-value, y compris sur les questions d'authenticité et de provenance :
- que les possibilités d'effectuer des signalements internes ou externes mettant en doute les qualités du bien culturel acquis ou à acquérir soient connues et que ceux-ci ne puissent être ignorés.

Tels sont les différents maillons de la chaîne collective qu'il convient d'examiner successivement, sans oublier d'évoquer les dispositions propres à assurer que les acquisitions se font à un prix acceptable.

2. Mieux former les conservateurs et personnels en charge des acquisitions

Constat : malgré les progrès constatés depuis 2017, les personnes en charge des acquisitions demeurent encore insuffisamment prémunies contre les risques inhérents au fonctionnement du marché de l'art, notamment sur les deux grandes questions de l'authenticité et de la recherche de provenance.

Orientation : il convient de renforcer l'écosystème de formation capable de donner les compétences manquantes aux étudiants susceptibles de rejoindre les musées dans des fonctions liées aux acquisitions ; de donner aussi un premier niveau de connaissances aux personnels déjà en place dans ces fonctions et de former quelques spécialistes.

Si les personnels chargés des acquisitions sont bien attentifs à l'enjeu de s'assurer de la provenance licite des biens et en partie formés en ce sens, la sophistication des procédés visant à maquiller cette provenance, la variété des filières et des techniques employées à cet effet, le caractère complexe et évolutif des données et des informations à croiser, et des réseaux d'experts et d'interlocuteurs à mobiliser pour les déjouer, sont tels qu'il est nécessaire que leur formation soit renforcée et régulièrement mise à jour.

À titre d'exemple, il est bien évident que les conservateurs et personnels concernés s'attachent à exiger des titres de propriété, et des preuves de sortie licite du territoire d'origine ; le contraire serait d'ailleurs une faute déontologique. Mais la question qui se pose est celle des diligences qu'ils peuvent et doivent mettre en œuvre pour vérifier, autant qu'il est possible, la validité de ces preuves, en cherchant à recouper les informations qui leur sont fournies. La consultation de bases de données usuelles, dont les spécificités et les lacunes sont d'ailleurs souvent méconnues, n'est bien souvent pas suffisante. Il faut prendre conscience du fait que la recherche de provenance, et la validation des pièces qui les attestent, revêt une technicité particulière et exige un investissement spécifique.

a) État des lieux de la formation initiale

Deux établissements, l'École du Louvre et l'INP, qui jouent un rôle central dans la formation des personnels concernés, se sont saisis de l'enjeu de la provenance, mais peuvent encore renforcer leur investissement dans ce domaine.

i. L'École du Louvre

L'enseignement de tronc commun délivré par l'École du Louvre durant les trois années de premier cycle comprend, outre l'histoire générale de l'art, un module relatif aux techniques de création qui offre une base à la compréhension de l'histoire matérielle de l'art. Cet enseignement est organisé chronologiquement sur les trois années [36]. Ce tronc commun comprend un enseignement d'initiation à la muséologie, dispensé en anglais en 3e année. Il inclut une sensibilisation aux questions de déontologie, d'authenticité, de faux et copies, de recherche de provenance et de lutte contre le trafic illicite des biens culturels.

En 2e cycle, le tronc commun[37] d'enseignement approfondit l'étude matérielle des œuvres amorcée par le module « Techniques de création » en 1er cycle, avec un cours entièrement assuré par le C2RMF portant sur les principes de conservation-restauration et deux cours à tonalité respectivement juridique et historique. Ces trois cours magistraux de 24h chacun abordent les questions de déontologie, des éléments liés à la connaissance des modes d'acquisition des œuvres, de leur statut et de la protection des collections publiques. Ils sont complétés par un nouveau module obligatoire de « méthodologie de la recherche, acquisitions des musées, recherche de provenance ».

A ces enseignements de tronc commun pour les 1er et 2e cycles, s'ajoutent ***les séminaires internationaux d'été de muséologie (SIEM***) consacrés trois années de suite (2019, 2020 et 2021) à la « Lutte contre le trafic illicite des biens culturels : urgence d'un défi patrimonial[38] ». Ces formations ont été suivies par des publics divers et internationaux qui ont pu entendre des professionnels d'horizons variés, et contribuent à soulever les questions fondamentales de la restitution des biens spoliés, de la comparaison des droits, de la politique pénale et de l'encadrement juridique du marché de l'art, de la fonction de l'UNESCO ainsi que du rôle des douanes, de l'OCBC, de TRACFIN, d'Interpol. Ces SIEM sont à conforter.

Un séminaire optionnel en Master 2[39] est proposé dans le parcours « Histoire de l'art appliquée aux collections » sur les **recherches de provenance.** L'objectif de ce séminaire est de sensibiliser les futurs professionnels du patrimoine ou du marché de l'art à ces enjeux, d'expliquer les situations juridiques et les éventuels conflits de normes et enfin de mettre en lumière les situations de départ pour mieux comprendre comment orienter les recherches. Un second séminaire consacré aux ***Biens spoliés, biens sensibles : le marché de l'art à l'épreuve de la question des provenances*** est proposé dans le parcours « Marché de l'art » mais peut être suivi par d'autres élèves. Actuellement, ces enseignements sont prolongés par des séminaires thématiques dans les parcours de Master 2 existants, sans qu'il ne soit

---

[36] Antiquité, avec les techniques des ivoires et autres matières dures d'origine animale, de la métallurgie, des bronzes grecs et romains, du tissage, de la faïence, de la fritte et du verre, de l'argile, de la sculpture sur pierre en Grèce et à Rome, de la peinture en Inde, de la mosaïque, des arts du feu en Chine ; Moyen Age et Renaissance, sur les techniques de l'architecture, du vitrail, de l'enluminure, de la sculpture, du dessin, de la tapisserie, de la céramique, de la peinture, et de l'orfèvrerie ; Périodes modernes et contemporaines, avec les techniques de l'estampe, de la photographie, de la sculpture, de la peinture, de la céramique, de l'architecture, du dessin, du mobilier et des arts contemporains.

[37] Dans le tronc commun de Master 1, des cours magistraux dispensent des connaissances fondamentales. Un cours, confié à un professeur spécialiste de droit du patrimoine, porte sur l'encadrement juridique des collections, le statut des objets, les modes d'acquisitions, les prêts d'œuvres d'art, la protection des collections publiques et l'exportation des œuvres d'art. Un autre, coordonné par le Centre de recherche et de restauration des Musées de France, a pour objectif de donner les notions et connaissances fondamentales de la conservation-restauration, sa déontologie, ses principes, etc. Il aborde notamment les questions d'examen et d'analyse scientifiques des œuvres.

[38] sous la direction de Vincent Michel, professeur d'université, spécialiste d'archéologie de l'Antiquité classique d'Orient.

[39] coordonné par un cadre du service des musées de France

particulièrement prévu qu'un élève associe ces différents enseignements afin d'acquérir une compétence spécialisée dans le domaine concerné.

ii. L'INP

Dans le cadre de la formation initiale (mais aussi continue) comme de la coopération internationale, l'Institut national du patrimoine est engagé dans la lutte contre le trafic illicite des biens culturels.

Durant leur formation, les élèves conservateurs reçoivent des enseignements de droit du patrimoine, de déontologie, sur le mouvement des œuvres et la circulation des biens culturels, les acquisitions, le marché de l'art, la recherche de provenance, la problématique des restitutions, les biens spoliés durant la 2e guerre mondiale (séminaire de 3 jours sur le patrimoine spolié). Ils mettent en application les connaissances théoriques lors de stages ou d'exercices pratiques. Grâce à un module sur la conservation-restauration et à des travaux communs avec les élèves restaurateurs, les élèves conservateurs sont initiés à la question de la matérialité des œuvres.

Une « journée découverte » de Drouot est aussi organisée, mais les stages, rarement effectués chez un commissaire-priseur ou un marchand d'art, ainsi que la formation prodiguée sont peu orientés vers la formation à l'évaluation et la négociation des prix et les procédures du marché de l'art et des biens culturels

L'Université de Nanterre a, pour sa part, créé en 2022 un Diplôme universitaire *« Recherche de provenances des œuvres d'art »*, qui accueille en formation initiale et continue une vingtaine de personnes, étudiants, ou professionnels issus du marché de l'art ou des musées, français et étrangers, pour développer la technicité de la recherche de provenance, autour de trois axes : spoliations, pillages et trafic illicite[40].

b) Propositions en matière de formation initiale

i. L'Ecole du Louvre peut renforcer ses outils actuels et créer une formation spécifique

Si l'Ecole dispose d'une expérience substantielle d'enseignement dans les domaines d'étude matérielle des œuvres, d'authenticité, de provenance, de protection des biens culturels, de restitutions ainsi que de contrefaçon et de de trafic illicite, il apparait cependant possible d'améliorer encore la formation des étudiants par l'organisation d'un module de sensibilisation au marché de l'art et aux trafics illicites dans le tronc commun de Master 1, et surtout par la création d'un nouveau parcours de Master 2 « Collections sensibles, recherches de provenances et enjeux internationaux », ouvert à divers publics[41]. Il s'agirait d'un Master 2 « professionnalisant » comportant deux semestres, le premier comprenant des séminaires thématiques et un séminaire de méthodologie, le second réservé au stage et à la rédaction d'un mémoire de recherche appliquée[42]. Il apparaît évident d'établir ce Master dans

---

[40] Le département Histoire de l'art et Archéologie et l'UFR de Droit et Sciences Politiques proposent ainsi depuis 2022, un Diplôme universitaire (DU) de 230 heures sur un semestre, *Recherche de provenances des œuvres d'art : circulations, spoliations, trafics illicites, restitutions.* « L'ambition est de former de jeunes diplômés et professionnels initiés à l'histoire de l'art ou au droit à l'activité de chercheurs en provenances, aussi bien au sein d'institutions muséales nationales et internationales que sur le marché de l'art » qui acquerront « un savoir-faire solide et de bonnes pratiques scientifiques pour lutter contre la circulation illégitime des œuvres. »

[41] Celui-ci pourra être ouvert à des élèves de l'Ecole du Louvre ayant suivi le Master 1, à des étudiants entrés par équivalence qui suivront, en plus du programme de Master 2, les deux CM préalables de M1 (droit et conservation-restauration) et à des professionnels en formation continue. Les cours seront dispensés à l'Ecole du Louvre et sur son campus numérique. Une double modalité présentiel/distanciel favorisera l'accès de la formation à des professionnels en exercice et à des étudiants internationaux.

[42] 1er semestre. 5 Sujets de séminaires thématiques envisagés (Séminaire de méthodologie, Le soft power du patrimoine : histoire et usages (24h) ; Les recherches de provenance : méthodologie et outils (24h) ; Biens spoliés, biens sensibles, enjeux juridiques internationaux (24h) ; Lutte contre le trafic illicite des biens culturels : urgence

l'école du Louvre dont l'enseignement est déjà fondé sur la matérialité de l'objet et le corps enseignant constitué de praticiens de l'histoire de l'art, ce qui constitue une de ses caractéristiques fondatrices.

Pour ce faire, l'Ecole du Louvre dégagera les moyens nécessaires à la prise en charge de la sélection des candidats, des vacations pédagogiques et des frais de mission des intervenants (régionaux et internationaux), de l'organisation des examens et soutenances nécessaires à la mise en place de la formation[43]. Les droits d'inscription à ce parcours seront alignés sur ceux des autres parcours de master, hors formation continue pour laquelle on pourrait imaginer des droits d'inscription spécifiques, pour en optimiser le modèle économique.

La création de ce nouveau parcours suppose cependant un renforcement des équipes pédagogiques de l'École du Louvre[44]. Un renfort administratif au service de la scolarité sera aussi nécessaire.

Proposition : Créer à l'Ecole du Louvre un module de sensibilisation au marché de l'art et aux trafics illicites dans le tronc commun du deuxième cycle, ainsi qu'un Master 2 sur les questions liées aux provenances

ii. À l'INP, renforcer la formation des élèves conservateurs sur les provenances et sur le marché de l'art

Les enseignements, dans le cadre de la formation des élèves conservateurs, pourraient faire l'objet d'un parcours plus identifié avec des modules dédiés aux questions de provenance et au trafic illicite, établissant par exemple pour les recherches de provenance, une méthodologie par zone géographique. Ainsi le séminaire actuel sur les biens spoliés pourrait être étendu à l'ensemble des sujets de provenance et d'authenticité, mené sur une période plus large, voire devenir un véritable module général et/ou de spécialité.

Sur la base du diagnostic selon lequel le marché de l'art est mal connu des futurs conservateurs, il est suggéré que des stages hors spécialité soient organisés de manière plus systématique chez des acteurs du marché de l'art. Un stage obligatoire d'au moins un mois chez un acteur du marché de l'art ou de sa surveillance (marchand, galerie, expert, commissaire-priseur, OCBC, Douanes) enrichirait le regard des professionnels du patrimoine[45] et les rendrait plus conscients de la réalité des risques sur le marché.

Par ailleurs, un module interministériel coordonné par l'INP et l'école nationale de la magistrature, associant toutes les écoles du service public intéressées par la problématique du trafic illicite, permettrait de toucher un public plus large de futurs fonctionnaires qui seront en prise avec ces sujets.

Proposition : Renforcer le poids donné aux questions de provenance dans la formation de l'INP et prévoir un stage obligatoire chez un acteur du marché ou de sa surveillance.

---

d'un défi patrimonial dans un monde globalisé (24h) ; Cadre juridique et acteurs des mondes de l'art : (36h) ; 2e semestre : stage de 3 mois minimum, réalisé dans des institutions publiques ou privées encadré et rédaction d'un mémoire de recherche appliquée.

[43] Ces coûts sont évalués à 35 K€ en année pleine.

[44] avec la création à l'école d'un poste de coordinateur pédagogique, pour assurer la programmation de la formation, la sélection des candidats en lien avec la direction de l'Ecole du Louvre, le mentorat de chaque élève et la veille auprès des professionnels du domaine pour contrôler la qualité des lieux de stages et la pertinence des projets de recherche confiés aux élèves

[45] Cela peut avoir un impact sur la durée de formation de 18 mois à l'INP des élèves conservateurs qui se répartit actuellement en 9 mois de cours théorique et en 9 mois de stages.

c) État des lieux sur la formation continue à l'INP

Le séminaire sur le patrimoine spolié évoqué ci-dessus est aussi décliné en formation continue et connaît une forte augmentation du nombre de stagiaires depuis quelques années. Une formation continue est aussi proposée sur les trafics illicites. Ces modules de formation continue, qui prennent en compte par leurs intervenants le caractère interministériel de la lutte contre le trafic et permettent aux professionnels du patrimoine, français et étrangers de compléter leurs connaissances sur ces sujets, pourraient cependant être renforcés.

d) Propositions en matière de formation continue

Il apparait essentiel d'améliorer la formation des personnels actuellement en place dans les musées nationaux à travers une série d'actions volontaristes sur les questions de provenance, d'authenticité et de trafic illicite.

Proposition : Former à la recherche de provenance, sur cinq ans à compter du 1er janvier 2023, l'ensemble des personnels concernés par des responsabilités d'acquisition au sein du ministère de la culture.

Une commande spécifique pourrait être passée par le ministère de la culture à l'INP pour actualiser en cinq ans, à compter du 1er janvier 2023, la formation de tous les conservateurs du patrimoine et autres personnels chargés des acquisitions, sur la recherche de provenance et à la question du trafic illicite. Les conseillers pour les musées en DRAC pourront être aussi concernés par ces formations, afin de pouvoir sensibiliser à ces méthodologies les responsables de musées territoriaux, qui assument aussi des missions d'enrichissement des collections publiques.

Cette formation devrait se tenir principalement sur place et non à distance. En effet, les échanges entre intervenants et stagiaires sont essentiels sur des sujets aussi complexes que ceux de la provenance et de l'authenticité. Et les occasions d'échanges entre restaurateurs et conservateurs doivent être encouragées, car les premiers connaissent la matérialité des œuvres et peuvent avoir des bons réflexes contre les faux.

Néanmoins, pour rendre accessibles des points de repère en matière de provenance et de lutte contre les trafics à un plus grand nombre de personnes concernées, un kit d'auto-formation à distance pourrait être établi par l'INP avec l'appui de l'Ecole du Louvre et des musées nationaux. Il comprendrait des « fiches/réflexes » par période, zone géographique et techniques (peinture, sculpture, archéologie…) en matière d'authenticité et de provenance, comporterait un descriptif des bases de données usuelles et un guide de leur utilisation.

La conception et la mise en œuvre de ces actions nécessitent de prévoir un budget et des moyens humains spécifiques par la création ou le redéploiement d'un petit nombre d'ETP en faveur des deux établissements concernés (INP, Ecole du Louvre).

Par ailleurs, des actions de formation continue devraient aussi être proposées au public plus large des professionnels assurant la surveillance du marché de l'art et la répression des trafics illicites (OCBC, Douanes, CMV, Tracfin, etc.), permettant le partage et l'interpénétration des différentes cultures administratives des professionnels intervenant sur le marché de l'art, et facilitant leur mise en réseau.

3. Identifier, renforcer et coordonner l'expertise en matière de provenance dans la chaîne d'acquisition dans la sphère publique

a) Constituer, coordonner et animer un écosystème de compétences

Constat : La compétence en matière de recherche de provenance n'est pas clairement identifiée et mobilisée dans la chaîne d'acquisition. La recherche de provenance ne peut pas s'appuyer suffisamment sur la mise en réseau des professionnels concernés, ni sur des outils partagés.

Orientation : Doter la chaîne d'acquisition d'une expertise en matière de provenance, d'une part au sein des grands établissements, d'autre part de manière mutualisée par l'institution d'une « cellule provenance » ayant accès aux compétences, par définition rares, existant dans d'autres ministères (Intérieur, Finances, Affaires étrangères, etc.), au sein du SMF, et assurer leur mobilisation dans l'examen des dossiers et l'animation d'un réseau.

Au-delà de la formation générale dont chaque agent impliqué dans les acquisitions des musées nationaux doit disposer, la chaîne d'acquisition doit se doter d'une véritable expertise en matière de recherche de provenance, au fur et à mesure que le système universitaire formera des spécialistes en ce domaine. Celle-ci doit être répartie, mais non doublonnée, entre les grands établissements acquéreurs et une équipe spécifiquement dédiée en administration centrale.

En effet, si les grands établissements muséaux doivent pouvoir mener des diligences approfondies à leur niveau, une cellule centralisée permettrait d'apporter un appui aux plus petits musées, d'effectuer des diligences complémentaires à celles réalisées par les plus grands[46], et de vérifier que l'instruction des dossiers présentés est conforme aux normes procédurales applicables, sans pour autant déresponsabiliser les établissements. Cette cellule provenance aurait ainsi tout à la fois **une tâche d'appui et de contrôle.** Elle serait aussi chargée de coordonner l'offre de formation, de mettre à jour le « vade-mecum des acquisitions » et, plus généralement, de proposer des outils d'appui aux établissements.

Par ailleurs, l'expertise en matière de recherche de provenance requiert d'animer un écosystème, ce qui nécessite une tête de réseau.

Il est évident que la mise en œuvre de précautions renforcées par les musées ne suffit pas pour conjurer les risques inhérents aux acquisitions des musées français, tant la fraude revêt aujourd'hui des formes élaborées à l'échelle nationale et même internationale. Aussi, seule leur coordination avec les autres institutions et services compétents peut être efficace.

La mission a aussi fait le constat que si des contacts existent entre le SMF, certains musées et la filière de surveillance et de répression, les cloisonnements subsistent au détriment de l'intelligence collective que requiert la sécurisation des acquisitions. Les contacts informels qui doivent être développés ne peuvent être dispersés. Ils pourront nécessiter de disposer d'habilitations spécifiques, ce qui sera plus commode pour une équipe centralisée.

Aussi, la cellule dont la création est proposée serait-elle chargée d'animer un réseau interministériel de correspondants (Police, Justice, Affaires étrangères, Tracfin, Douanes), tous concernés à divers titres dans la surveillance du marché (voir partie II). Il ne s'agira cependant pas d'obtenir des administrations partenaires actives dans le domaine de la surveillance ou de la répression un « feu vert » pour certaines acquisitions, ou de leur déléguer l'instruction en matière de licéité de la provenance, mais d'échanger toutes les connaissances utiles dans le respect de la confidentialité applicable à chacun. Dans certains cas, des adaptations des textes seront nécessaires pour que les agents habilités de la cellule puissent accéder à des informations en retour ; tel est notamment le cas pour les échanges

[46] Elle pourrait être sollicitée également par la BnF.

avec Tracfin, les échanges entre les Douanes et les personnels du ministère de la culture étant quant à eux déjà possibles dans les deux sens.

Proposition : Prévoir dans le code monétaire et financier que si le SMF peut adresser à Tracfin des signalements sur les sujets d'intérêt commun par le biais d'une « information de soupçon », Tracfin puisse faire un retour sur ces demandes[47].

En sens inverse, cette cellule signalera à ses correspondants tout type d'anomalie entrant dans son champ de compétences.

Il conviendra aussi d'animer un réseau d'experts nationaux et internationaux (experts de marché, universitaires…) A cet égard, la manière dont travaille le musée d'archéologie nationale en matière de recherche de provenance, en mobilisant tout un réseau de correspondants extérieurs en France et à l'étranger (réseau Archéomuse), constitue un exemple singulier lié à la spécificité de cette discipline, mais qui doit être source d'inspiration.

Si elle ne peut présenter un réel caractère interministériel du fait de son rattachement naturel au ministère de la culture pour des raisons opérationnelles, cette cellule devrait accueillir en détachement ou mise à disposition, des agents ou anciens agents issus des services de répression et de contrôle (OCBC, Douanes, Tracfin) ou des Affaires étrangères, afin d'assurer en pratique un lien très fluide entre et avec ces administrations, dans le respect du cadre applicable aux informations détenues par chacune d'entre elles, le but étant de favoriser l'émergence d'une culture commune.

Placée au sein du SMF[48], cette cellule serait saisie, par exemple :

- de manière obligatoire au-delà du seuil applicable pour la saisine du CAMN. Une saisine au premier euro, ou pour un seuil inférieur, peut aussi être envisagée pour les biens culturels appartenant à une cartographie régulièrement actualisée s'agissant de certaines zones (zone de conflit) ou catégories de biens culturels (antiquités et pièces archéologiques)[49].
- De manière facultative en-deçà.

Proposition : Créer au sein du SMF, une « cellule provenance » composée en partie d'experts ayant assumé des fonctions de surveillance ou de répression, pour venir en appui des établissements, vérifier la bonne instruction des dossiers, et animer un réseau d'experts au sein et en dehors de l'administration.

L'animation d'un réseau passe également par l'organisation de points réguliers entre administrations concernées et avec les acteurs du marché de l'art sur les enjeux de provenance. À cet égard, plusieurs partenaires du ministère de la culture et du marché de l'art suggèrent de réactiver l'Observatoire du marché de l'art, dont le fonctionnement s'est interrompu, et qui permettait de réunir périodiquement les services intéressés sous l'égide du SMF, la réunion était ensuite étendue à des représentants des professionnels concernés.

Proposition : Recréer un Observatoire du marché de l'art.

Cette animation implique aussi l'intensification des actions de formation mutuelle : d'une manière générale, les acteurs de la chaîne d'acquisition des collections nationales doivent être davantage formés au cadre dans lequel ils peuvent ou doivent faire part de leurs soupçons aux services luttant

[47] Il convient pour cela d'intégrer à la liste des récipiendaires d'informations de Tracfin édictée à l'article L 561-29 du code monétaire et financier les agents du SMF habilités à les recevoir.
[48] Elle pourrait cependant être saisie par la BnF
[49] Cette cartographie pourrait être régulièrement discutée et actualisée dans un cadre interministériel réunissant les parties intéressées, voir infra

contre les fraudes et les trafics, ce qui devra être inclus dans les programmes de formation continue évoqués ci-dessus. En sens inverse, les personnels d'enquête doivent pouvoir élever leur capacité à détecter des faux ou des biens de provenance suspecte en échangeant avec les personnels spécialisés du ministère de la culture.

Proposition : Renforcer les actions de formation des personnels d'enquête spécialisés, assurées par les services du ministère de la culture ; en sens inverse, former et sensibiliser les agents responsables des acquisitions du ministère de la culture et des musées à leurs obligations et facultés en matière de signalement aux filières d'enquête[50]. Intensifier plus généralement l'offre de formation continue de l'INP et de l'École du Louvre dans des conditions permettant les échanges entre agents publics intervenant sur le marché de l'art, et en ouvrir l'accès à leurs homologues étrangers dans le cadre d'actions de coopération internationale.

Proposition : Préciser par une circulaire du ministre de la culture le principe déjà formulé par la charte de déontologie des conservateurs[51], selon lequel les personnels chargés des acquisitions[52] doivent systématiquement alerter la filière répressive **en cas de problème manifeste** sur la provenance ou l'authenticité d'un bien examiné en raison de l'intérêt qu'il aurait pu présenter pour les collections nationales (voir infra).

Comme évoqué, l'existence de cette cellule ne doit pas faire obstacle au recrutement de spécialistes au sein des établissements et n'a pas vocation à leur ôter la responsabilité de mener les diligences nécessaires à leur niveau. Ces spécialistes, qui auront pour tâche d'assister l'équipe de conservation du musée dans les diligences nécessaires, ne doivent toutefois pas être placés dans une situation de subordination par rapport aux conservateurs concernés. Ils feront évidemment partie du réseau d'experts animés par la cellule provenance du SMF.

Il serait utile dans ce contexte de faciliter l'intégration dans les personnels scientifiques des musées, de conservateurs archivistes/chartistes ou documentalistes archivistes, sur des postes liés à la recherche de provenance sur les collections nationales ou sur les acquisitions. La formation des archivistes repose sur une méthodologie applicable à la recherche de provenance, car fondée sur l'étude matérielle des documents au regard de références connues. S'ils sont évidemment plus directement compétents sur les documents officiels français, ils disposent de méthodes génériques et de réseaux de contacts étrangers qui peuvent aider à l'examen de pièces étrangères censées être officielles.

Par ailleurs, dans les grands établissements qui ont créé un poste de conservateur responsable des acquisitions, ce poste devra être dévolu à l'avenir à un conservateur ayant suivi une formation spécifique adéquate (ex : futur Master spécialisé de l'École du Louvre).

---

[50] Procédure de l'article 40 du code de procédure pénale, article 59 quinquies du code des douanes (« Les services et établissements de l'Etat et des autres collectivités publiques sont tenus de communiquer aux agents de la direction générale des douanes et des droits indirects tous les renseignements et documents en leur possession qui peuvent s'avérer utiles à la lutte contre la contrefaçon »

[51] Qui évoque le fait d'alerter les « autorités compétentes »

[52] Y compris les présidents des commissions d'acquisition de premier niveau et du CAMN.

b) Prendre part aux réseaux internationaux et en relayer les apports

Plus généralement, le ministère et ses établissements devraient préciser leur stratégie vis-à-vis du réseau NETcher, (Network for cultural heritage) du nom d'un projet européen initié par quelques États européens et leurs partenaires universitaires ou associatifs[53] soutenu par l'UE et le ministère de la recherche et de l'enseignement supérieur et de l'innovation. Il réunit des chercheurs, des membres des forces de l'ordre, des spécialistes du droit, des représentants d'ONG et des professionnels des musées et du patrimoine, visant à promouvoir l'approche interdisciplinaire dans la lutte contre les trafics. Son réseau international regroupe 285 experts de 29 pays, notamment en Europe, et contribue notamment à recenser les bonnes pratiques d'acteurs concernés par le commerce illégal de biens culturels.

Il a pour but de construire un réseau d'information à l'échelle européenne, en s'appuyant sur les compétences d'acteurs impliqués dans la préservation du patrimoine (archéologues, enquêteurs, chercheurs…), d'établir un cahier des charges avec un ensemble de préconisations et une charte de bonnes pratiques[54], et de construire une plateforme numérique collaborative pour servir de base aux actions entreprises : sensibilisation du grand public, actions éducatives et professionnalisantes, définition de nouveaux outils d'exploitation du web dans la perspective de la lutte contre le pillage des biens culturels.

Le réseau, élargi à d'autres membres (ICOM, Douanes, Universités, etc.) poursuit ses activités, au-delà du projet NETcher dont il a conservé le nom, avec d'autres projets soutenus par l'UE : NOSE 2021-2025 (Nanotechnologies au service du marquage des objets archéologiques) financé par l'ANR et piloté par l'ENSP et le CNRS dans le cadre des appels à projets Horizon d'Europe et le projet 4CH (Competence Center for conservation of cultural heritage[55]), notamment

La chaîne d'acquisition doit se saisir des résultats de ces projets européens, pas toujours suffisamment connus des établissements muséaux. Il pourrait être envisagé de capitaliser sur cette première expérience pour participer à la plateforme sécurisée de ressources partagées, et en permettre l'accès à certains agents, notamment la future cellule provenance du SMF qui devrait y jouer un rôle affirmé.

Proposition : Faire en sorte que la cellule provenance du SMF et les référents des musées soient partie prenante du « réseau NETcher » de lutte contre le trafic illicite de biens culturels et de ses activités.

c) Mobiliser si nécessaire le recours à l'expertise externe

Les conservateurs sont par nature parmi les meilleurs experts de leur domaine de compétence. C'est seulement parce que, de nouveau, les questions de provenance mettent en jeu des connaissances spécifiques qu'il peut être utile, le cas échéant, de faire appel à une expertise externe. L'importance de l'expertise du C2RMF a déjà été soulignée, ainsi que l'intérêt pour les établissements qui n'y recourent jamais, de prendre la mesure de son apport potentiel dans les cas pertinents.

L'usage partiellement acquis de mobiliser les analyses du C2RMF sur les questions d'authenticité dans les procédures d'acquisition pourrait être complété par le recours à l'expertise de restaurateurs, même

---

[53] France Italie Belgique Allemagne Espagne. CNRS, Ecole nationale supérieure de la police (ENSP) et Capital High tech/Absiskey, pour la France, Deutsche Archeologisches Institut, Université de Venise Ca'Foscari, Michael Culture association pour la Belgique, Fondation Interarts pour l'Espagne.

[54] Remis à la Commission européenne en juillet 2021

[55] Le projet 4 CH a pour objectif de mettre en place le cadre méthodologique, procédural et organisationnel d'un centre de compétences capable de travailler avec un réseau d'institutions culturelles nationales, régionales et locales, en leur fournissant des conseils, un soutien et des services axés sur la préservation et la conservation des monuments et sites historiques.

privés, qui seraient alors soumis à une obligation de confidentialité. Une telle expertise, surtout utile sur des questions d'authenticité, peut aussi, dans certains cas, aider à mieux préciser leur provenance.

Les dons constituent un enjeu à part, car le risque est de prêter une insuffisante attention au prix de référence proposé par le donateur, au motif que le budget d'acquisition de l'établissement n'est pas mobilisé, alors même que ce sont les fonds publics qui le sont dans l'hypothèse d'une réduction d'impôt. L'établissement peut être d'autant moins enclin à contester ce prix de référence qu'il tient à conserver de bonnes relations avec le donateur. Malgré les consignes claires du vade-mecum sur ce point, la mission a pu constater que le prix était fréquemment moins bien documenté dans les dossiers des acquisitions à titre gratuit, même emportant défiscalisation, que pour les acquisitions à titre onéreux.

Proposition : Exiger une expertise externe pour les donations donnant lieu à des défiscalisations significatives (supérieures à 50 000 €).

Compte tenu de l'absence de régulation de l'expertise (voir infra), il n'est pas aisé de déterminer quels experts pourraient être habilités à les réaliser. Dans l'hypothèse où cette situation ne serait pas modifiée malgré les propositions de la mission sur ce sujet, cette expertise devrait être assurée a minima par un expert en ventes volontaires agréé auprès des tribunaux, éventuellement assisté d'un expert non marchand.

d) Poursuivre la documentation des provenances des collections nationales

Par ailleurs, pour développer la compétence en matière de recherche de provenance, les musées nationaux devraient s'appliquer à poursuivre l'effort permettant de retracer la provenance de leurs collections permanentes et à partager ce savoir. Ce travail doit être l'occasion d'une mobilisation des compétences d'universitaires. Ainsi, un effort important de documentation des œuvres déjà présentes dans les collections nationales doit être mené, avec une attention particulière à leur provenance lorsque celle-ci est incertaine, tout particulièrement pour les biens les plus sensibles (archéologie, objets extra européens …). C'est en exerçant sur les collections déjà présentes certaines méthodes de la recherche de provenance que les musées pourront créer en interne et au-delà (étudiants, stagiaires), un écosystème de personnes-ressources qui pourra être mobilisé pour sécuriser les nouvelles acquisitions.

e) Mettre en valeur auprès du grand public le résultat des travaux menés par les musées en matière de documentation des œuvres

Une démarche de présentation du travail des conservations des musées nationaux sur l'historique des œuvres appartenant aux collections nationales pourrait être entreprise de manière plus systématique, dans le droit fil des démarches de médiation assurées par les musées sur les œuvres MNR. Des informations sur les recherches de provenance ou plus globalement sur l'histoire de certaines œuvres présentées dans le parcours permanent seraient ainsi plus largement offertes aux visiteurs. Par exemple, des cartels spécifiques retraceraient le parcours d'un objet ancien jusqu'à son entrée dans les collections nationales. Cela permettrait, en expliquant par exemple l'histoire longue des collections archéologiques, de partager avec le public les enjeux et les difficultés de la recherche de provenance. Certains musées, souvent sollicités sur la question de l'histoire des collections, pourraient réaliser des expositions-dossiers afin de faire mieux comprendre, à partir d'exemples emblématiques, les démarches de recherche de provenance qu'ils mènent dans toute leur complexité à la fois historique et opérationnelle.

Proposition : Intensifier dans les musées nationaux l'offre de médiation en matière d'histoire des collections sous l'angle de la provenance, par le biais de dispositifs dédiés.

4. Mobiliser et alimenter les sources d'information

Constat : Des données utiles à la recherche de provenance ne sont actuellement ni organisées ni partagées. Les musées investissent par ailleurs en ordre dispersé pour réunir une connaissance sur le cadre juridique de l'exportation des biens culturels dans les différents pays au cours du temps.

Orientation : Identifier et accroitre les sources d'information disponibles et accessibles sur les provenances. Identifier, élaborer et mettre en relation les bases de données utiles, y compris au travers d'une coopération internationale

a) Enrichir les bases de données nationales

S'il existe des bases nationales et internationales d'objets déclarés volés ou pillés, que les responsables d'acquisitions doivent consulter, la recherche de provenance exige de pouvoir rechercher autant que possible les traces de l'itinéraire d'un bien culturel : passage en vente publique, entre les mains de tel ou tel marchand, sortie ou entrée sur le territoire. Ces étapes donnent lieu à une information aujourd'hui éparse et peu organisée. Des bases de données recensent les passages en vente publique (Artprice, Interenchères…), mais avec des informations parfois minimales, sans toujours reprendre les indications de provenance. Il faut alors retrouver le catalogue de la vente, non informatisé jusqu'à une certaine date, et pas forcément archivé par l'étude lorsqu'il l'est. Les certificats d'exportation délivrés pour la sortie du territoire ne sont pas encore informatisés, pas plus que le livre de police des marchands qui recense les objets achetés et vendus (voir infra).

Ainsi, les acteurs publics en relation avec le marché de l'art français ne disposent pas d'une base de données unifiée, ni même de bases sectorielles permettant de reconstituer aisément l'historique de propriété et une provenance. S'il était possible de la construire, une telle base serait un outil précieux, positionnant la France à l'avant-garde en la matière. Pour autant, pour séduisante qu'elle soit, une telle base ne suffirait pas à sécuriser le marché si elle restait limitée à notre pays, compte tenu de la circulation internationale des biens culturels, et paraît trop ambitieuse pour mobiliser tous les acteurs internationaux.

Ceci n'empêche pas que des progrès soient à réaliser dans certains domaines : la numérisation des certificats d'exportation (stock et nouveaux flux, voir infra), l'extension de l'initiative de numérisation des catalogues de vente à des périodes non encore prises en compte par l'Institut national d'histoire de l'art (INHA)[56]. Par ailleurs, le ministère de la culture pourrait ouvrir avec le CMV, la question du délai et de la forme dans lequel sont conservés les informations relatives aux ventes volontaires et judiciaires : les catalogues pourraient être soumis au dépôt légal[57] éventuellement assuré par l'INHA, les livres de police, les réquisitions de vente et les procès-verbaux des ventes seraient déposés au

[56] L'INHA conserve un fonds de catalogues de vente anciens parmi les plus remarquables au monde. Un programme de numérisation a été entrepris en 2011, offrant aujourd'hui plus de 1 200 catalogues accessibles en recherche plein texte ; cette démarche a été réalisée en partenariat avec la bibliothèque numérique de la Bibliothèque nationale de France (BnF) Gallica : la BnF est chargée, dans ce cadre, du XIXe siècle, et l'INHA des catalogues de vente pour la période 1914-1950)

[57] L'obligation de dépôt légal concerne aussi les catalogues de ventes publiques mais l'usage en a été progressivement perdu depuis le milieu du 20ème siècle.

service d'archives territorialement compétent en cas de cessation d'activité, voire tous les dix ans, si l'opérateur souhaite s'en séparer[58]. Ces sujets donnent lieu à des propositions énoncées en partie II.

Les nouvelles technologies offrent par ailleurs des possibilités qu'il faut exploiter : l'OCBC développe ainsi un projet de reconnaissance d'objets par l'intelligence artificielle permettant de parcourir les bases de données pour tenter d'y retrouver des biens faisant l'objet de recherches. Le réseau NETcher, déjà évoqué, recherche les moyens d'assurer une meilleure interopérabilité des bases d'informations ressources existantes sur les trafics des biens culturels.

b) Encourager une coopération européenne et internationale pour partager les données utiles

Si les agents chargés des vérifications de provenance ont instruction de consulter différentes bases publiques ou privées (liste rouge ICOM, Artloss Register, base Interpol, base Treima…) et d'en rendre compte, ils formulent néanmoins deux besoins : celui d'une base de données des législations applicables au cours du temps dans les Etat-membres des pays d'origine[59], et celui d'une base de données des modèles de pièces autorisant la sortie du territoire de ces pays, pour permettre d'identifier de fausses pièces justificatives de provenance (certificats douaniers anciens notamment).

Sur le premier sujet, il existe déjà une base payante *International Cultural Property Ownership and Export Legislation (ICPOEL)* gérée par *l'IFAR*[60] - International Foundation for Art Research, connue pour sa base *Art Loss Register* déjà citée.

Cette base pourrait répondre, au moins dans son principe, au besoin exprimé par de nombreux interlocuteurs de la mission, en France et à l'étranger. Si celle-ci s'avère satisfaisante, il conviendra d'en permettre l'accès aux personnels concernés, le coût apparaissant maîtrisé[61].

Au-delà d'un recensement des règles applicables, la constitution d'une base de données présentant les caractéristiques des documents de provenance utilisés en Europe et dans les pays sources (notamment Proche et Moyen-Orient, Amérique centrale et latine), sur les 100 dernières années et aidant à l'authentification des tampons, les certificats douaniers…, serait un progrès considérable pour la fiabilité des documents de provenance réclamés par les musées lors d'une procédure d'acquisition.

---

[58] D'autre part, comme on le verra en partie II, il est indispensable d'informatiser réellement les livres de police des maisons de vente et d'enrichir leur contenu.

[59] Le vade-mecum fait référence à la date de signature de la convention de l'UNESCO (1970) et invite les musées acquéreurs à s'assurer que le bien est sorti de son pays d'origine avant cette date. Pour autant, dans certains pays, d'autres dates doivent être prises en compte.

[60] L'International Foundation for Art Research (IFAR) est une organisation à but non lucratif fondée à New York en 1969, pour coordonner des informations scientifiques et techniques sur les œuvres d'art. Elle fournit un cadre administratif et juridique aux experts pour exprimer leurs opinions objectives. Ces données sont mises à la disposition des particuliers, des associations et des agences gouvernementales. Depuis 1991, elle assure le développement de la base de données Art Loss Register. Elle gère aussi l'International Cultural Property Ownership and Export Legislation (ICPOEL) qui présente la législation applicable à l'exportation et au droit des BC dans le monde, pays par pays de chaque grande zone géographique en langue originale et en anglais. Une sélection de l'historique des législations est également accessible pour connaitre le droit en vigueur au moment de l'acquisition, de l'exportation ou de l'importation du bien. La consultation en est payante. Enfin, l'IFAR donne également accès à une base des jurisprudences commentées pays par pays.

[61] Le site web indique 25 $ pour une consultation de 2heures, 45 $ pour 4 heures, ou la possibilité d'un abonnement annuel, (montant non précisé, mais variant selon les institutions). Il est aussi possible de devenir membre de l'IFAR, à titre individuel ou en tant que « Corporate ». Pour une contribution de 5 000$, l'ensemble des membres d'une « corporate » peuvent accéder à la base de données sur les législations.

Cette base pourrait recenser par exemple les modèles successifs de documents d'exportation, les différents tampons officiels des services compétents et les certificats de sortie du territoire émis dans ces pays. Ce projet nécessite la mobilisation d'une large expertise interministérielle et universitaire, avec des archivistes/chartistes, des chercheurs universitaires et INHA, l'appui des Douanes[62] et du service des archives du ministère des affaires étrangères. Compte tenu de sa sensibilité, les accès à cette base de données seraient strictement limités aux professionnels chargés de l'acquisition d'œuvres, de la surveillance de la circulation des biens culturels et de la lutte contre les trafics (Douanes, OCBC et personnels habilités du ministère de la culture).

Des initiatives en faveur d'une telle base de données existent. Il y a quelques années, l'UNESCO avait demandé, et obtenu, notamment de la France, une contribution au financement d'un projet apparemment analogue, qui n'a pas débouché faute de financements complémentaires suffisants. Un projet de base douanière est en cours en Allemagne. Ces initiatives se révéleront de toute façon utiles pour l'ensemble des pays de l'Union dans le nouveau cadre juridique prévoyant la mise en place d'une licence d'importation communautaire pour certains biens (voir infra). Dans cette perspective, la Commission s'est engagée à mettre en place une « bibliothèque » de ressources pour la mise en place de cette procédure en 2025, mais il semble utile qu'une mise en cohérence de ces initiatives multiples soit assurée.

Etant devenue, depuis le Brexit, le premier marché de l'art dans l'Union européenne, la France a toute légitimité pour prendre des initiatives au niveau européen visant à la cohérence et la pertinence des travaux en cours. Une initiative concertée pourrait être portée avec l'appui des autres États membres dont le marché de l'art est significatif (Allemagne, Italie, Espagne, etc.), pour que cette bibliothèque soit à la hauteur de l'enjeu, et comprenne non seulement les références de législation applicables, mais les modèles pertinents de pièces justificatives. Ce travail doit également être conduit en lien avec les pays tiers. Cette démarche concertée de création de base de données européenne était déjà une des conclusions du colloque sur le trafic de biens culturels, organisé dans le cadre de la présidence française de l'Union européenne.
La communication prochaine d'un plan d'action de la Commission sur la lutte contre le trafic de biens culturels 2023-2027, visant à amener l'Union européenne et ses Etats membres à se doter d'outils - ou à en renforcer certains - afin de lutter plus efficacement contre le trafic des biens culturels et de protéger le patrimoine culturel contre les atteintes criminelles, pourrait être le moment opportun pour lancer cette démarche coordonnée avec les autres Etats membres ayant des marchés de l'art significatifs.

Proposition : Promouvoir, avec l'appui du ministère de l'Europe et des affaires étrangères et du ministère des comptes publics (Douanes) un projet de coopération internationale portant sur une base de données dans le domaine des pièces justificatives de provenance au niveau européen

[62] L'OMD a élaboré depuis 2018 un manuel dit « Manuel PITCH » (« Prevention of Illicit Trafficking of Cultural Heritage ») à destination exclusive des douaniers, pour les aider à repérer les biens douteux présentés en douane. Ce document, actuellement traduit en français, anglais, espagnol et russe seulement (une traduction en arabe est en cours), est réservé aux seuls douaniers. Le site de l'OMD ne donne aucune indication de son contenu, « compte tenu du caractère sensible des informations qu'il contient ». La confidentialité apparait logiquement indispensable à l'efficacité de la lutte contre les trafics.

5. Garantir la qualité de l'instruction collégiale des dossiers dans les musées acquéreurs

Constat : L'instruction des dossiers par les services compétents est inégalement approfondie selon les œuvres et selon les établissements. Les procédures internes varient d'un établissement à l'autre. La plus-value des commissions de premier niveau et du CAMN est limitée par une composition et un mode de fonctionnement peu favorables à une réelle analyse critique des choix des établissements.

Orientation : Veiller à ce que l'instruction par la conservation soit conforme aux meilleures pratiques, notamment en matière de respect du principe fondamental de collégialité ; formaliser la procédure applicable dans chaque établissement ; revoir la composition et le fonctionnement des commissions locales d'acquisition et du CAMN pour favoriser un réel débat.

a) Veiller à ce que l'instruction par la conservation soit conforme à l'état de l'art

Il apparait clairement que l'examen de la provenance licite ne peut se limiter aux consultations de bases de données, (Treima de l'OCBC, base de données d'Interpol, ou liste rouge de l'ICOM[63]), qui sont généralement bien effectuées par les conservations ou par le SMF[64]. Si les personnels chargés des acquisitions dans les musées nationaux n'ont légalement pas accès à des informations issues d'enquêtes judiciaires, de nombreuses vérifications peuvent être menées sur la base des informations de provenance déclarées par les vendeurs. Il faut en effet consolider la chaîne de provenance, par exemple en vérifiant les factures présentées pour étayer l'acquisition précédente du bien, à la recherche d'incohérences éventuelles, contrôler l'existence des marchands acquéreurs successifs et de leurs périodes d'activité, vérifier les procédures d'exportation en vigueur dans le pays source à la date supposée de sortie de l'objet et leurs documents justificatifs, examiner des photographies avant et après restauration, etc.

Quelles que soient les précautions prises, le risque ne peut pas toujours être entièrement éliminé. Il s'agit cependant de le réduire le plus possible par la mobilisation des diligences raisonnables, qui doivent être proportionnées au niveau de risque que présente l'objet. Conformément au principe de collégialité qui s'attache aux décisions d'acquisition par un musée, il s'agit d'une responsabilité collective, et non pas individuelle impliquant le seul conservateur à l'origine de l'acquisition.

L'application des règles du vade-mecum est diversement assurée. De l'avis général, la qualité des dossiers s'est nettement améliorée depuis 2017 sur pratiquement tous les points sensibles (provenance, authenticité, références de prix) et les contrôles par sondages réalisés par la mission étayent cette perception[65], tout en faisant apparaître que les dossiers présentés, dans leur version soumise au CAMN, demeurent d'un niveau d'approfondissement très variable.

La mission a ainsi pu constater, sur la base d'un échantillon de dossiers de 2016-2017 d'une part, de 2020-2021 d'autre part, que si la plupart des établissements s'efforcent de donner une liste de propriétaires successifs de l'œuvre proposée, cette démarche n'apparait de façon systématique que dans les dossiers postérieurs à 2020, et les pièces justificatives sont néanmoins rarement présentes

---

[63] Rappelons que cette base n'est pas une liste d'objets volés, mais donne une typologie des biens nécessitant une forte vigilance sur la base de critères associant la nature même des objets, leur datation, leur origine géographique et les dates clés de l'histoire du pays d'origine pouvant alerter sur les conditions de sortie de l'objet du territoire

[64] S'agissant de la base Treima, la règle a prévalu jusqu'ici que seuls des agents du SMF soient habilités à la consulter, empêchant les personnels chargés au premier chef de l'instruction des dossiers dans les musées d'y recourir directement, de plus, des aléas techniques ont limité sur la période récente les nouvelles habilitations au SMF. Des pistes de progrès sont donc identifiées.

[65] Des cas récents de manque d'informations sur la provenance ont cependant été identifiés encore tout récemment au CAMN.

dans le dossier. Par ailleurs aucune description des diligences éventuelles faites pour s'assurer de leur validité ou contrôler l'exactitude des informations fournies par le vendeur n'est proposée, en 2017 comme après 2020. Dans certains établissements, qui ne sont pas ceux où les risques sont les plus réduits, les dossiers d'acquisition sont, de manière systématique, très peu documentés, et parfois se contentent de renvoyer à la présentation de la pièce assurée par la maison de vente lors d'une vente aux enchères antérieure récente, elle-même lacunaire sur les questions de provenance. Les copies d'écran des recherches effectuées dans les bases de données sur les provenances ne sont jamais fournies.

b) Formaliser la procédure dans chaque établissement

La procédure applicable au sein des établissements avant l'examen par une commission de premier niveau ou la commission des SCN est rarement formalisée. Pour autant, au-delà de celles recommandées dans le vade-mecum, qui n'a pas de portée normative, quelques règles simples devraient être déclinées dans chaque établissement, telles que celles relatives à l'organisation de la collégialité interne. Devraient ainsi être précisées les modalités de consultation d'un éventuel chargé de mission interne sur les provenances, ou de la cellule provenance du SMF, le fait que les dossiers présentés doivent être conformes au vade-mecum[66], et que leur signature indispensable par la hiérarchie (président de l'établissement ou directeur des collections), doit en attester. Une bonne pratique serait aussi que le président de l'établissement ne soit pas à l'origine d'une acquisition.

Compte tenu de son importance, une telle procédure devrait être validée par le conseil d'administration de l'établissement, le cas échéant après avis de son comité d'audit s'il en dispose. Il convient à cet égard de remarquer que les conseils d'administration des EP sont tenus en dehors de la problématique des acquisitions. Dans le meilleur des cas, ils reçoivent une information a posteriori sur des décisions d'acquisition qui sont une compétence propre du président ou du directeur général de l'établissement.

Cet état de fait alimente le jugement parfois formulé selon lequel les acquisitions sont l'affaire d'un « entre-soi » de conservateurs. Or, si les conservateurs doivent conserver le monopole scientifique pour proposer les acquisitions, l'activité en la matière d'un établissement ne saurait échapper à toute forme de contrôle du conseil d'administration, au moins en ce qui concerne l'existence des procédures, d'autant plus que celles-ci sont en réalité protectrices pour les établissements et les personnels impliqués. Les conseils d'administration ne pouvant consacrer qu'un temps limité à de tels travaux, il pourrait être envisagé que les grands établissements ayant une politique d'acquisition significative soient dotés d'un comité d'audit (comme recommandé par ailleurs par les corps de contrôle), qui aurait parmi ses missions celle de vérifier l'existence de procédures d'acquisition formalisées et normées.

Proposition : le ministère de la Culture pourrait demander à chaque établissement de présenter à son CA, la procédure interne d'acquisition, après avis du comité d'audit le cas échéant.

c) Maximiser la plus-value des commissions d'acquisition de premier niveau

Par leur composition ouverte à des personnalités extérieures, les commissions d'acquisition ont précisément pour objectif de limiter l'entre-soi, mais elles n'y parviennent que rarement.

[66] Tant en matière de recherche de provenance qu'à l'étendue des références de prix présentées à l'appui du plafond proposé.

La pratique consiste souvent à y intégrer des historiens d'art, des directeurs de musées territoriaux ou étrangers, le président de la société des amis, personnalités qui, pour diverses raisons légitimes, peuvent hésiter à prendre le risque de se placer en conflit avec l'établissement. S'agissant des présidents de sociétés d'amis, il est observé par ailleurs qu'ils ne s'abstiennent pas toujours de voter sur les acquisitions portées par leur association. De ce fait, les voix discordantes sont le fait de collectionneurs, qui sont le plus souvent minoritaires. D'après les constats de la mission, les commissions de premier niveau n'évoquent que rarement la question de la provenance ou du prix. Ces commissions approuvent l'acquisition dans presque 100 % des cas, ce qui montre, pour les uns, que leur apport est marginal, pour les autres, que les dossiers qu'elles examinent ont été sérieusement instruits.

Au surplus, la délégation permanente de la commission, saisie dans plus de 50% des cas d'acquisition (tous commissions de 1er niveau et conseils confondus)[67] et par construction dans des délais lui imposant une décision rapide, en particulier pour les achats en vente publique, n'est pas en position de délibérer en connaissance de cause. Dans ce cas, les membres valident, souvent par retour de mail, le dossier électronique qui leur est adressé, sans débat ni présentation de l'œuvre, ce qui ne garantit pas un contrôle effectif.

Enfin, le règlement intérieur de ces commissions ne prévoit pas systématiquement la gestion des conflits d'intérêts et les obligations de déport. Il faudrait d'ailleurs une obligation législative pour imposer une déclaration d'intérêts. En revanche, l'exigence d'un vote à bulletin secret et d'un compte-rendu est dans l'ensemble respectée.

La commission inter-musées qui siège pour les musées SCN et pour deux EP fait l'objet de moins d'interrogations : la parole y semble plus libre, notamment du fait que les établissements membres se partagent le même budget.

Proposition : Préciser les règles de fonctionnement et de composition des commissions de premier niveau pour enrichir le débat [68].

Il est en particulier souhaitable que leur composition intègre davantage d'experts et de collectionneurs et moins de personnes gravitant dans l'orbite des musées et du service public ; le mandat des membres doit être borné dans le temps (aujourd'hui 3 ans) et renouvelable une seule fois ; le règlement intérieur doit rappeler l'obligation de confidentialité qui s'impose à tous les membres de la commission, tant sur les débats que sur les décisions prises, prévoir une obligation de déclaration d'intérêts auprès du président de l'établissement (ce qui exige une disposition législative) et une obligation de déport lorsque l'acquisition peut placer un membre en situation de conflit d'intérêts. À cet égard, le président de la société des amis ne saurait voter sur une acquisition prise en charge par cette société.

Par ailleurs, les possibilités de visioconférence doivent permettre de limiter le recours à la délégation permanente. Si celui-ci est inévitable, la délégation doit autant que possible se réunir elle aussi en visioconférence pour permettre un débat, et bénéficier d'une présentation à distance de l'objet.

[67] 60% pour la commission d'acquisition de Versailles, plus de 70% pour la commission des musées nationaux SCN.

[68] Comme évoqué plus haut, dans la note de bas de page n°10, il s'agit de modifier, selon les cas, les arrêtés fixant la composition des commissions de premier niveau, ou leur règlement intérieur.

d) Améliorer la plus-value de la commission de second niveau : le Conseil artistiques des musées nationaux (CAMN)

i. Une réforme qui n'a pas complètement atteint son objectif

Créée en 1895, cette instance consultative se réunit mensuellement afin de donner son avis sur l'intérêt des propositions d'acquisition des musées nationaux dont la valeur dépasse les seuils en vigueur, comme évoqué ci-dessus. Bien que son avis soit consultatif, le ministre de la culture confirme en principe la position du CAMN.

Le rôle du CAMN est structurant, car son examen et l'avis qu'il émet sur les projets d'acquisition matérialisent la solennité de l'entrée définitive dans les collections nationales. Il met en perspective les unes par rapport aux autres, les plus importantes acquisitions des musées nationaux, toutes spécialités scientifiques confondues. Il garantit la prise en compte des principes d'inaliénabilité et d'unicité des collections nationales, quel que soit le statut juridique du musée, établissement public ou service à compétence nationale. Il comprend des personnalités qualifiées variées et de grande envergure, telles dans le passé Pierre Soulages ou Michel David-Weil. La liberté des échanges au sein du Conseil apparaît comme une garantie de la hauteur de vue des débats et de l'indépendance de cette instance, clé de voûte du système collégial d'acquisitions.

Le CAMN a connu un changement de contexte lors de l'érection des plus grandes institutions muséales en établissements publics au début des années 2000 : celles-ci se sont habituées à disposer de « leur » budget d'acquisition et potentiellement à moins bien accepter un regard critique sur celui-ci. Quant aux personnalités qualifiées, elles ont pour certaines, exprimé à la mission, le ressenti d'une frustration croissante d'assister à des débats parfois perçus comme étant de pure forme, dans lesquels les politiques d'acquisition ne sont guère discutées, les prix ainsi que les provenances, rarement examinés au fond et les éventuels conflits d'intérêt passés sous silence. Le sentiment a prévalu d'un entre-soi des conservateurs, peu enclins à l'analyse critique et aux débats.

C'est à l'occasion de l'affaire des faux meubles de Versailles que le rôle de cette instance a été questionné : il a même alors été question de la supprimer. C'était oublier que le CAMN n'est pas et n'a jamais eu vocation à être un collège d'experts, ce dont il n'a ni la compétence, ni les moyens : quelle que soit sa composition, il peut au mieux interroger le dossier qui lui est soumis, son instruction restant du ressort des établissements. S'il a été maintenu, c'est au prix d'une réforme survenue en 2017[69] qui a consisté à réduire le nombre de conservateurs mais aussi de personnalités qualifiées, quoique les premiers, honoraires ou en exercice, demeurent plus nombreux que les seconds, et à placer en situation d'arbitre des personnalités du monde administratif.

La mission a recueilli les témoignages de plusieurs membres du CAMN de divers horizons, lesquels convergent vers une même appréciation : les débats approfondis sont peu fréquents et les personnalités extérieures hésitent souvent à soulever questions et objections. Les conservateurs éprouvent naturellement des difficultés à faire part publiquement de leurs doutes ou interrogations sur les projets de leurs collègues. En pratique, les personnalités du monde administratif [70]se rallient le plus souvent à l'avis des conservateurs. Si bien que l'instance, encore trop importante en nombre, a pu apparaitre comme une chambre d'enregistrement des décisions d'acquisition prises au sein de chacun des musées, même si le contexte a conduit le CAMN à évoluer[71]. Par ailleurs, les conflits d'intérêt potentiels n'ont été encadrés que récemment par un mécanisme de déport. De plus, si

[69] par le décret 2017-1047 du 10 mai 2017

[70] CCTN, commission des dations

[71] Une innovation positive, pour partie, a été l'introduction dans les membres de droit du Directeur du C2RMF. Cependant son apport réel est souvent lié aux analyses que le C2RMF produit à la demande des musées, sur certains objets, dès lors, un rôle de rapporteur du directeur du C2RMF au CAMN, sans droit de vote, suffirait.

l'établissement qui présente l'acquisition ne doit pas, selon les textes applicables, prendre part aux délibérations, son représentant s'abstient de voter mais demeure présent lors des débats.

Plusieurs conservateurs responsables d'établissements admettent qu'il leur serait plus facile de pouvoir discuter ouvertement entre eux, ainsi que cela se passe dans les commissions internes des établissements, hors de la présence de non professionnels, quitte à trouver des compromis dans un second temps en séance plénière avec les personnalités qualifiées.

Enfin, l'ordre du jour ne parvient aux membres que tardivement et les dossiers d'acquisition, très fréquemment au tout dernier moment, avec un recours très fréquent à une délégation permanente[72] qui souffre des mêmes travers que ceux observés pour les commissions de premier niveau : elle statue pratiquement sans débats, au dernier moment[73], et les votes adressés via les mails de saisine envoyés sont de facto publics. Le plus souvent, force est de constater que beaucoup de membres répondent par retour, sans laisser place à une discussion collégiale.

Proposition : Limiter le recours à la délégation permanente pour les commissions de premier niveau comme pour le CAMN. Lorsque le recours à une procédure d'urgence est inévitable, créer les conditions d'un échange en délégation permanente notamment par une utilisation de la visioconférence permettant un vote secret. Les règles de confidentialité sur les débats et les demandes de préemptions s'appliquent quel que soit le mode de fonctionnement des délégations permanentes.

ii. Une nouvelle réforme souhaitable

En préambule, il convient de noter qu'une nouvelle réforme du CAMN ne saurait constituer la seule réponse à la réflexion sur les provenances, dans la mesure où il ne joue qu'un rôle subsidiaire dans cette problématique, bien qu'il se situe au sommet et au terme de la chaîne d'acquisition.

Proposition : Revoir la composition et le fonctionnement du CAMN selon les principes suivants : formation resserrée, indépendance et confidentialité des débats et objectivité de l'avis rendu.

En pratique, serait proposé le schéma suivant :

- Composition : Le CAMN serait composé de deux collèges en nombre à peu près égal délibérant séparément après avoir bénéficié d'une présentation collective du projet d'acquisition.

Le premier collège regrouperait les dirigeants actuels des musées nationaux, éventuellement des conservateurs en fonction ou honoraires, ainsi que les membres de l'administration ou présidents d'autres commissions ad hoc (CCTN, dations etc.) s'il est décidé de les maintenir.

Le second collège serait composé de personnalités qualifiées extérieures à l'administration, qui ne sont ni salariées ou anciennes salariées du ministère de la culture ou de ses établissements, ni en situation de conflit d'intérêts[74].

- Règles de vote : chaque collège statuerait secrètement à la majorité simple comme aujourd'hui et se prononcerait par deux votes successifs sur deux critères : le premier vote

[72] outre le président du CAMN, elle regroupe le responsable du SMF, trois directeurs de musées nationaux et deux personnalités qualifiées dont aujourd'hui le président des Amis du Louvre.
[73] Il n'est pas rare que son avis soit demandé deux jours, voire un jour avant la vente
[74] Tous les membres du CAMN continueraient à être soumis à une déclaration d'intérêts ou équivalent, ainsi qu'à une obligation de déport.

porterait sur l'intérêt de l'œuvre pour les collections nationales et le second sur la pertinence du prix d'acquisition, comme c'est le cas à la CCTN sur les OIPM[75].

Si les deux collèges votent dans le même sens, la proposition d'acquisition serait adoptée ou rejetée. Dans le cas où un des deux collèges émet un vote divergent de l'autre collège, par exemple un vote négatif sur l'intérêt de l'acquisition, ou un vote positif sur l'intérêt suivi d'un vote négatif sur le prix, les deux collèges doivent se réunir dans la foulée pour trouver un compromis sur la proposition, en débattant selon le cas soit sur l'intérêt qu'elle revêt, soit sur le prix d'acquisition. À défaut d'accord, il serait procédé à un vote secret en plénière à une majorité qualifiée, par exemple des trois-quarts. Une expertise externe du prix doit aussi pouvoir être sollicitée à la demande d'une minorité substantielle de membres. Elle serait confiée, en l'absence de réforme du cadre de l'expertise, à deux experts, l'un près les tribunaux, l'autre un expert non marchand.

- Présidence : elle serait tournante et établie à l'avance pour ne pas conférer une prépondérance systématique à une seule personnalité. Le président de la séance à venir établirait avec le SMF, l'ordre du jour de la séance au moins 15 jours à l'avance, afin que les membres du CAMN reçoivent les dossiers une semaine avant la séance.
- Fonctionnement : la deuxième partie des débats se déroulerait hors de la présence du responsable du musée à l'origine de la proposition d'acquisition, une fois que celui-ci aurait répondu aux interrogations de ses collègues. Comme pour les commissions de premier niveau, le recours à la visioconférence doit pouvoir permettre de diminuer le recours à la délégation permanente, d'autant que le format total du conseil artistique doit être resserré. Par ailleurs, lorsque sa saisine est inévitable, celle-ci doit elle-même pouvoir débattre lors d'une visioconférence où l'œuvre lui est présentée ; avec deux votes secrets : sur l'intérêt, puis sur le prix.

6. Assurer une collégialité interministérielle sur les dossiers les plus complexes et sensibles

Constat : Certaines acquisitions sensibles ne pourront être réalisées que si l'ensemble des connaissances éparses dans l'administration auront été mobilisées pour en minimiser les risques potentiels.

Orientation : Organiser une prise de décision interministérielle sur ces dossiers par le biais d'une commission ad hoc.

Concernant les types d'objets les plus sensibles (certains biens archéologiques, les biens issus de zones de pillage et de guerre), la solution de facilité serait un moratoire sur les acquisitions. Il aurait pour conséquence de préserver les musées nationaux, mais au prix d'un renoncement à leur vocation d'enrichissement des collections et au risque de laisser à l'étranger des chefs d'œuvres.

Même en appliquant les procédures resserrées et les diligences renforcées proposées par ailleurs dans le rapport, les acquisitions dans ces domaines ont un caractère si sensible que les musées pourraient être tentés d'y renoncer.

Comme proposé ci-dessus, différents échanges peuvent avoir permis d'écarter en amont les acquisitions sensibles. Pour autant, dans certains cas nécessairement limités, l'ampleur des implications d'une acquisition inopportune, sur le plan diplomatique et répressif, conduit à

[75] dans le cas de leur maintien au CAMN, le droit de vote des membres de commissions consultées par ailleurs (CCTN, commission des dations) serait encadré pour éviter qu'ils ne se prononcent deux fois sur les mêmes œuvres, fut-ce dans des commissions distinctes.

recommander une prise de décision collégiale dans un cercle qui ne se limite pas au ministère de la culture. Il est impensable qu'une décision puisse être prise par ce ministère, qui conduise à l'acquisition d'un bien issu de trafics illicites, alors que la connaissance du caractère suspect de la filière concernée était détenue dans un autre ministère.

Pour de telles décisions **qui ont vocation à être exceptionnelles**, **il est donc important qu'elles soient assumées dans un cadre interministériel,** pour garantir que chaque administration intéressée se prononce sur les dossiers concernés d'acquisition, au vu des informations détenues par chacune d'entre elles, dans le respect de la confidentialité sur celles-ci, sur le modèle de la prise de décision en matière de ventes d'armement.
Il est donc proposé qu'une commission interministérielle de haut niveau puisse se prononcer sur les dossiers d'acquisition les plus sensibles, par exemple les acquisitions de biens provenant de pays en conflit ou en guerre, pays dont la liste serait établie et régulièrement mise à jour sur proposition du MEAE.
Cette commission ad hoc, qui est totalement distincte de la cellule provenance opérationnelle créée au SMF, se réunirait en tant que de besoin et aurait un format restreint (SMF, Intérieur, Douanes[76], Europe et Affaires étrangères). La participation de l'OCBC à une telle instance, si elle parait souhaitable au regard de sa connaissance de certaines filières, semble toutefois exclue par le cadre applicable aux enquêtes de police judiciaire, puisqu'elle pourrait porter atteinte à sa faculté d'enquêter par la suite sur une affaire impliquant le bien concerné[77]. C'est pourquoi une représentation du ministère de l'intérieur non directement impliqué dans les activités de police judiciaire serait nécessaire.

La question se pose de savoir si cette commission doit disposer d'une compétence obligatoire sur un certain périmètre, et sur des critères qu'elle définirait et actualiserait régulièrement (seuils, zones géographiques, types de biens culturels), ou si elle doit être saisie par le ministère de la culture, lequel aura de toute façon intérêt à partager la responsabilité dans les cas sensibles. Cette seconde solution pourrait donc être recommandée dans un premier temps ; quitte à être réexaminée si cette commission est saisie trop systématiquement ou trop rarement. Il apparaît pertinent qu'elle puisse être saisie par le ministère de la culture en tant que de besoin avant la saisine du CAMN.

Cette entité pourrait aussi produire annuellement une note sur l'évolution des risques par zones et par types d'objets, portée à la connaissance du réseau des musées nationaux, et contribuer à la concertation interministérielle en matière de lutte contre le trafic de biens culturels. Elle pourrait aussi se prononcer sur la doctrine d'application de la nouvelle procédure de licence d'importation (voir infra), par exemple en définissant l'approche devant être retenue par les services du ministère de la culture en cas de non-coopération du pays d'origine du bien, en l'absence de consensus européen sur la démarche ; elle pourrait plus directement intégrer l'OCBC sur ce type de décisions. La Commission pourrait enfin contribuer à la réflexion sur l'opportunité de moratoires internationaux et européens sur le commerce de biens culturels issus de certains pays[78]**.**

Compte tenu de l'impact des décisions en cause, et pour éviter de créer une entité ad hoc, l'éventualité de la mobilisation du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale pourrait être explorée.

---

[76] Tracfin, compte tenu de sa nature de service de renseignement, ne serait pas en situation de participer en tant que tel à une telle réunion mais son ministère de rattachement en serait membre à un bon niveau ; sa contribution opérationnelle à l'analyse des dossiers pourrait être assurée par un protocole spécifique.
[77] étant par ailleurs entendu que l'Office ne pourrait en aucune façon divulguer d'éléments couverts par le secret de l'instruction
[78] Cf les résolutions CSNU n°1483 du 22 mai 2003 pour les biens culturels irakiens ; la résolution CSNU n°2199 du 12 février 2015 pour les biens culturels syriens et le règlement (CE) n°1332/2013 sur les biens culturels syriens

Proposition : Prévoir qu'une commission interministérielle ad hoc, réunissant le SMF, l'Intérieur, les Douanes et le MEAE, se prononce, sur saisine du ministère de la culture, sur les acquisitions sensibles (archéologie extra-européenne, biens présumés issus de zones de pillage ou de conflits) avant le CAMN et contribue à la réflexion sur la doctrine française d'application de la procédure de délivrance des licences d'importation.

7. Renforcer l'attention portée aux prix d'acquisition

Constat : De nombreux intervenants consultés par la mission estiment que l'État n'est pas un acquéreur suffisamment attentif aux prix d'acquisition

Orientation : Encourager la veille sur les biens passant en vente publique. Proposer un appui à la négociation des prix

Tous les observateurs ainsi que la plupart des personnalités auditionnées par la mission s'accordent à constater que les musées français achètent à des prix relativement élevés. Quant aux professionnels du marché de l'art reconnaissent, souvent en privé, que leurs prix diffèrent selon qu'ils se trouvent négocier avec des conservateurs ou avec des collectionneurs.

En vente publique, il est difficile pour le conservateur de réaliser certaines diligences préalables sans laisser transparaître son intérêt. Dès lors, l'établissement peut être victime d'ententes visant à faire monter le prix aux enchères, au détriment des fonds publics. Par ailleurs, le conservateur qui souhaite réaliser un achat de gré à gré peut voir son jugement sur le prix altéré par sa volonté de mener à bien cette acquisition, ce que la collégialité de la décision a normalement pour but de pallier.

La charte de déontologie des conservateurs (circulaire du 26 avril 2007) prévoit que : « Le conservateur procède à l'estimation des objets dont il est responsable (assurance, valorisation des dons, etc.). En cas de risque de contestation du prix d'une acquisition à titre gracieux ou onéreux, il recourt à des services d'expertise indépendants ». En réalité, faute sans doute de « contestation », le recours à l'expertise externe sur les prix est très rare, étant entendu que les conservateurs font sans conteste partie des meilleurs experts en matière d'authenticité et de qualité des biens culturels et que c'est seulement sur le prix que leur jugement peut, dans certains cas, devoir être complété.

Tant la circulaire de 2007 portant charte de déontologie des conservateurs (« Comparer les prix demandés aux prix du marché, éviter les prix trop élevés sans léser le vendeur ») que le vade-mecum insistent sur la nécessité de documenter le prix d'acquisition proposé par rapport à des références comparables. Mais il est souvent difficile de documenter en quoi l'œuvre proposée est effectivement comparable à celles mises en regard. La mission a pu vérifier sur un échantillon de dossiers que les références de prix sont désormais plus nombreuses et mieux étayées, mais encore lacunaires sur certains biens, sans que ceci ne s'explique par leur spécificité.

Le progrès le plus sensible est sans doute à attendre d'une veille plus attentive sur les biens culturels passant en vente publique. La multiplicité des tâches des conservateurs conduit en effet nombre d'entre eux à préférer s'appuyer sur les professionnels du marché pour sélectionner œuvres et objets dignes de leur attention. Il n'est pas rare de voir des établissements prestigieux, et même les plus grands, acquérir auprès de marchands réputés, en particulier pour les prix qu'ils pratiquent, des œuvres qu'ils eussent pu acquérir en vente publique directement à moindre frais.

La mission propose donc d'empêcher toute acquisition de gré à gré d'une œuvre adjugée en vente publique moins de cinq ans auparavant, sauf dérogation dûment motivée (par exemple, dans le cas d'une vente dont le catalogue n'a pas été mis en ligne ou si le marchand acquéreur a, par ses recherches, changé l'identification du bien) et à condition que son prix d'acquisition par le musée ne

soit pas très éloigné du prix d'achat par le marchand[79]. Un tel dispositif encouragerait une veille active, facilitée par la numérisation des catalogues et la possibilité de mettre au point une grille de mots-clés générateurs d'alertes sur les sites internet qui regroupent les ventes aux enchères.

Proposition : Edicter par voie de circulaire la règle selon laquelle aucune acquisition de gré à gré ne peut intervenir d'une œuvre adjugée en vente publique moins de cinq ans auparavant, **sauf dérogation dûment motivée**.

Il n'est évidemment pas question de déposséder les conservateurs de leur mission essentielle et exclusive consistant à déterminer et choisir les œuvres destinées à enrichir les collections publiques. Toutefois, le goût pour la négociation et le degré de familiarité des conservateurs avec le monde de l'art étant variables, une autre piste de progrès en matière de prix d'acquisition[80] consisterait à **identifier et à proposer l'appui d'une compétence de négociation et d'appui à l'achat**. Selon les établissements, celle-ci pourrait-être identifiée et développée en interne (par exemple au sein de la direction administrative et financière), ou obtenue par appel à une expertise développée au SMF.

Proposition : Identifier au sein de chaque musée, au moins pour les plus grands, une compétence d'appui à l'achat et prévoir que le SMF dispose en son sein d'une telle compétence pour l'appui aux établissements plus petits.

Il convient de mentionner que la jurisprudence, notamment au travers de deux affaires liées à des tableaux de Poussin[81], tend à considérer que l'acquéreur qui « découvre » une œuvre mal attribuée peut voir son acquisition annulée par le vendeur au motif que l'erreur sur la substance est un vice de consentement qui entraîne la nullité de la transaction. Cette perspective n'incite pas les musées nationaux à réaliser une veille active des biens culturels passant en vente publique dans laquelle leur expertise permettrait d'effectuer des achats à bon compte. Il faut cependant rappeler que cette jurisprudence ne stérilise pas toute initiative en la matière, puisqu'une autre décision dans une affaire liée à un tableau de Fragonard reconnaît que lorsque le vendeur accepte un aléa sur les qualités substantielles de la chose vendue, il en accepte toutes les conséquences[82] ; les jurisprudences adverses ne valant que lorsque le vendeur a la certitude d'une attribution médiocre.

---

[79] par exemple, en cas de portage par le marchand, pour un coût faible, de l'acquisition d'un bien culturel pour lequel un établissement aurait épuisé son budget annuel, dans l'attente que celui-ci soit reconstitué.

[80] la formation renforcée aux usages du marché de l'art recommandée ci-dessus peut à cet égard être utile ; des formations à la négociation pourraient aussi être proposées aux professionnels concernés.

[81] Pour la seconde, Cour de Cassation, Chambre civile 1, du 17 septembre 2003, 01-15.306

[82] « attendu, en second lieu, que, ainsi accepté de part et d'autre, l'aléa sur l'authenticité de l'œuvre avait été dans le champ contractuel ; qu'en conséquence, aucune des deux parties ne pouvait alléguer l'erreur en cas de dissipation ultérieure de l'incertitude commune, et notamment pas le vendeur ni ses ayants-cause en cas d'authenticité devenue certain », Cour de Cassation, Chambre civile 1, du 24 mars 1987.

8. Faire connaître le dispositif de signalement des alertes et réaffirmer une obligation collégiale de traitement

Constat : Le dispositif de traitement des alertes internes est mal connu des agents, et les codes du milieu des musées rendent peu probable qu'un lanceur d'alerte externe s'adresse à d'autres personnes que les responsables de l'acquisition.

Orientation : Communiquer davantage sur le cadre renouvelé de traitement des alertes, encourager un traitement collégial de celles-ci et sanctionner lourdement la dissimulation.

Les acquisitions des musées nationaux sont scrutées de près par les professionnels du marché de l'art dans la mesure où elles peuvent consacrer l'importance d'un artiste ou d'un type de bien culturel. En raison de leur expertise et de leur connaissance de l'écosystème, certains professionnels peuvent disposer d'informations leur permettant de mettre en doute l'authenticité ou la provenance de biens culturels dont les musées se proposent de faire l'acquisition, ou acquis par eux.

Lorsque de tels signalements sont portés à la connaissance du conservateur ou de l'établissement qui envisage l'acquisition avant que celle-ci ne soit réalisée, ils sont plus aisément pris en compte. La mission a eu connaissance de cas dans lesquels des établissements ont renoncé à leur projet d'acquisition, après réception d'une alerte de cette nature. Les préconisations dans un tel cas sont assez simples : elles sont tout entières contenues dans l'exigence plus large déjà énoncée dans le vade-mecum des acquisitions, selon laquelle le conservateur à l'initiative d'un projet doit faire état de tous les doutes éventuels pouvant affecter son appréciation.

Mais la plupart du temps, les projets d'acquisition des musées ne sont pas connus des tiers qui ne peuvent donc alerter les établissements. Et certaines expériences passées montrent que la chaîne de traitement des signalements internes ou externes mettant en question l'authenticité ou la provenance de biens culturels, une fois ceux-ci acquis par les musées nationaux, est perfectible.

En effet, les experts susceptibles d'effectuer ces signalements se tournent prioritairement vers les conservateurs à l'origine de l'acquisition ou, le cas échéant, vers leur hiérarchie (chef de département, directeur des collections, responsable d'établissement). Or, il a pu être signalé à la mission quelques très rares cas où certains conservateurs concernés occultaient l'alerte, n'en avertissaient pas leur responsable d'établissement, ou que lorsque celui-ci était prévenu, le responsable choisissait à son tour de ne pas en tenir compte, et de ne pas informer le ministère de la culture.

S'il peut arriver que certaines alertes soient insuffisamment documentées, manipulatoires ou fantaisistes, elles n'en doivent pas moins être traitées de manière rigoureuse et portées à la connaissance de toute la chaîne d'acquisition.

À cet égard, le traitement des alertes peut s'inscrire désormais dans le cadre législatif de la loi du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte, qui complète la loi de 2016,[83] laquelle avait notamment mis en place un cadre pour les signalements[84] « internes » effectués par un agent de l'administration. Elle prévoit que chaque ministère et chaque établissement public de plus de 50 agents se dote d'une procédure de recueil des signalements[85] protégeant l'agent qui en est ~~à~~ l'origine, ainsi

[83] qui est venue compléter et élargir la loi du 9 décembre 2016 dite « loi Sapin II », et répondre aux exigences de la directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019

[84] Au sens de la loi, le signalement doit concerner un crime ou délit, un conflit d'intérêts, une violation grave et manifeste d'un engagement international, ou un préjudice grave pour l'intérêt général. Il peut être considéré que l'entrée dans les collections nationales d'un bien culturel inauthentique ou issu de trafics illégaux relève de cette dernière catégorie.

[85] La procédure précise notamment les conditions dans lesquelles l'agent adresse son signalement et fournit les faits, informations ou documents à l'appui de son signalement quand il dispose de ces éléments. Elle précise

que d'une entité destinataire de l'alerte et qui initie son traitement. Au ministère de la culture[86], le collège de déontologie s'est vu confier ce rôle en plus de ses autres attributions. Un établissement public du ministère peut choisir de le confier par une délibération expresse à ce même collège[87] ; à défaut, il doit mettre en place une procédure propre.

Dans le cas d'une alerte interne, l'agent public qui souhaite effectuer un signalement peut donc s'adresser, à son choix, à sa hiérarchie ou à cette structure[88] ; en cas d'absence de traitement, il peut se tourner vers d'autres autorités (procureur de la République, HATVP…), voire, sous certaines conditions, rendre ce signalement public.

Si de tels signalements internes ne sont pas à exclure, l'hypothèse la plus probable, et plus fréquemment observée dans le passé, est celle de signalements externes. À ce sujet, la loi du 21 mars 2022 prévoit que les lanceurs d'alerte peuvent adresser leur signalement à « l'autorité compétente parmi celles désignées » par un décret en Conseil d'État (art. 3, I, 2°, modifiant le II de l'article 8 de la loi Sapin II), choisies parmi les « autorités administratives, les autorités publiques indépendantes, les autorités administratives indépendantes, les ordres professionnels et les personnes morales chargées d'une mission de service public ». Le décret récemment publié[89] ne mentionne en annexe que le CMV parmi les autorités externes devant mettre en place une procédure et des moyens de recueil et de traitement des alertes concernant les ventes volontaires. Il n'est donc pas prévu d'autorité externe spécifique aux signalements externes liés à l'entrée de biens culturels faux ou illicites dans les collections nationales.

Quoiqu'il en soit, les entretiens menés par la mission montrent les très grandes réticences des experts du marché de l'art, susceptibles de faire de tels signalements, à les porter auprès d'autres personnes que les conservateurs et les responsables d'établissement concernés. Ils assurent ces alertes auprès des conservations, mais dans des conditions informelles qui ne relèvent pas spontanément de la procédure de signalement prévue par les textes. Ces experts estiment qu'ils porteraient un trop grand tort aux responsables de ces acquisitions, en divulguant leurs informations à d'autres destinataires que ces responsables, qui sont souvent des partenaires importants d'échanges scientifiques, voire amicaux. Les réticences peuvent être les mêmes pour des agents publics qui peuvent faire part de leur doute aux mêmes personnes directement responsables, sans aller au-delà, alors même que depuis la loi de 2016, des possibilités leur sont d'ores et déjà offertes dans un cadre sécurisé[90].

Aussi, quelles que soient les décisions qui seront prises pour la mise en œuvre des dispositions de la loi du 21 mars 2022, la situation dont il faut se prémunir est celle de signalements reçus par les

---

également les conditions dans lesquelles l'agent est informé de la réception de son signalement et le délai nécessaire à l'examen de sa recevabilité. Elle précise les conditions dans lesquelles il est informé des suites données. La procédure de signalement garantit la confidentialité de l'auteur du signalement, des faits en cause et des personnes visées. Elle prévoit la destruction des éléments du dossier de signalement portant sur l'identité de l'auteur et des personnes visées si aucune suite n'est donnée

[86] Arrêté du 12 mars 2019 relatif à la procédure de recueil des signalements émis par les lanceurs d'alerte au sein du ministère de la culture

[87] C'est le choix effectué par la plupart des établissements publics abritant les collections nationales

[88] Sans plus devoir d'abord effectuer un signalement d'abord auprès de l'entité concernée comme le prévoyait la rédaction précédente

[89] 2022-1284 du 3 octobre 2022 relatif aux procédures de recueil et de traitement des signalements émis par les lanceurs d'alerte et fixant la liste des autorités externes instituées par la loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte

[90] Il faut à ce propos rappeler que la loi vise à garantir un certain nombre de protections aux lanceurs d'alerte qui respectent les procédures prévues, notamment en ce qu'ils s'adressent bien aux autorités compétentes. Elle ne fait cependant pas obstacle à ce que des signalements soient reçus dans un autre cadre dès lors qu'il relève d'une loi déterminant des procédures spécifiques, mais le lanceur d'alerte ne bénéficie alors des protections de la loi de 2022 que si elles s'avèrent plus favorables que celles garanties par ce cadre spécifique.

personnes responsables d'une acquisition au sein d'un établissement public, dans le cadre d'une procédure prévue par la loi[91], ou plus vraisemblablement en dehors de ce cadre, et auxquels ne sont pas données les suites appropriées.

Il convient donc que le ministère édicte très clairement une règle selon laquelle tout signalement portant sur la présence dans les collections nationales, de biens culturels inauthentiques ou issus de trafics illégaux, porté à la connaissance d'un conservateur responsable de l'acquisition ou de la collection concernée, doit faire l'objet des suites permettant de s'assurer de sa pertinence, et, si les faits sont avérés, des suites de nature à préserver l'intégrité des collections nationales.

Une telle alerte doit être portée à la connaissance du chef d'établissement, qui, sauf dispositions contraires de la loi du 21 mars 2022 et de la loi du 9 décembre 2016[92], a le devoir d'en informer à son tour l'administration centrale, le cas échéant avec le résultat des premières analyses menées permettant de la réfuter ou de la confirmer.

Tout manquement à une telle obligation s'analyserait comme une faute disciplinaire grave et exposerait son auteur, conservateur ou chef d'établissement, à des sanctions sévères.

Cette règle pourrait être édictée à l'occasion d'une éventuelle circulaire ministérielle d'objet plus large ou dans le texte d'organisation de la procédure de recueil et de traitement des signalements du ministère de la culture et de ses établissements, censée être rédigé aux termes de la récente loi. Elle pourrait utilement être reprise dans le vade-mecum des acquisitions ainsi que dans la charte de déontologie des conservateurs[93].

La question se pose enfin de l'organisation qui doit être adoptée pour l'examen et l'analyse en interne aux établissements, de tels signalements. **La collégialité étant de règle en matière d'acquisitions, il parait essentiel que les signalements et les suites à leur donner, le cas échéant, anonymisés et présentés de manière à respecter la protection de la confidentialité due au lanceur d'alerte (qui se serait formellement inscrit ou non dans le cadre légal précité), soient examinés collégialement et après instruction, en respectant le parallélisme des formes avec la procédure suivie lors de l'acquisition** : examen en réunion de conservation interne, puis en commission d'acquisition de l'établissement, et le cas échéant en CAMN.

S'il peut paraître déplaisant de soumettre de tels dossiers à des instances comportant des personnalités extérieures, cette perspective ne pourra que renforcer en amont, la vigilance des acteurs de la chaîne d'acquisition, et ne soulève pas de difficultés spécifiques en matière de confidentialité, puisque les membres des commissions et du conseil sont tenus au respect de celle-ci. Édicter clairement un tel principe de collégialité, par le biais de la circulaire évoquée ci-dessus, contribuerait à limiter le risque que le sujet ne soit pas traité par l'établissement. **Il s'agit de dédramatiser l'erreur et de dramatiser la dissimulation.**

---

[91] L'hypothèse dans laquelle un signalement « interne » par un agent public serait porté à la connaissance du Collège de déontologie, par le lanceur d'alerte, dans le cadre prévu par la loi, n'est pas à écarter ; si tel est le cas, elle sera traitée par ce collège selon la procédure applicable, celui-ci diligentant ou plus vraisemblablement faisant diligenter par l'établissement ou par les services concernés, les analyses et expertises nécessaires.

[92] Le cas dans lequel le signalement est effectué par un agent public qui fait le choix, comme il lui est loisible, d'alerter le chef d'établissement, est ici problématique puisque dans ce cas, c'est ce dernier qui est garant de la confidentialité du signalement. Les conditions dans lesquelles il pourrait informer le ministère de celui-ci sans rompre la confidentialité doivent être expertisées plus précisément ; on peut néanmoins relever que si le signalement est anonymisé, il doit pouvoir être porté à la connaissance de l'administration centrale.

[93] qui est lui-même une circulaire en date du 26 avril 2007

Proposition : Expliciter l'obligation déontologique pour les conservateurs saisis d'une alerte relative à une acquisition, d'informer leur responsable d'établissement et le SMF, et compléter le code de déontologie en conséquence.

Proposition : Appliquer un parallélisme des formes en matière de collégialité entre la décision d'acquisition et la décision à prendre après instruction de la contestation de la licéité de la provenance ou de l'authenticité du bien culturel.

Proposition : Compléter le vade-mecum des acquisitions d'une section sur le traitement des alertes : devoir d'information de la hiérarchie interne au musée et externe (SMF) ; pédagogie sur la protection éventuelle du lanceur d'alerte et rappel des sanctions en cas de non-traitement de l'alerte.

II. Mobiliser les acteurs du marché à la sécurisation en faveur de la provenance licite des biens culturels, accroître la confiance dans le marché français

Certes, il s'agit avant tout ici de sécuriser les acquisitions des musées nationaux en matière de provenance, ce qui doit commencer par un resserrement et une modernisation des procédures que ceux-ci appliquent. Mais les musées évoluent dans un environnement où interviennent, désormais internationalement, nombre d'acteurs professionnels aux intérêts divers : acheteurs, vendeurs, intermédiaires divers, certains régulés, d'autres non. Cet univers complexe constitue un microcosme dont l'organisation et les pratiques obéissent à des règles spécifiques, qu'il conviendra de décrire rapidement avant d'examiner une éventuelle amélioration des procédures. Comme évoqué en introduction, les musées ne peuvent donc à eux seuls faire face à un marché de l'art qui ne prendrait pas suffisamment en compte l'enjeu de la provenance licite. Les professionnels du marché de l'art (experts, galeristes et marchands, commissaires-priseurs) doivent s'acquitter de leur côté de certaines diligences, rassembler et tenir à la disposition des musées acquéreurs les informations et pièces justificatives nécessaires. D'autant que sur certains créneaux de marché, les grands musées français ne sont pas des clients parmi d'autres, mais des acteurs de premier ordre[94].

Par ailleurs, partout dans le monde, et singulièrement en France, l'intégrité du marché est remise en question par les événements récents. Elle l'est d'autant plus que le marché de l'art français est engagé dans une compétition avec celui d'autres États, où il s'agit d'afficher des principes vertueux, gage de sécurité des transactions au bénéfice des acheteurs, tout en demeurant le plus attractif possible pour les intermédiaires et les vendeurs. Cette compétition est d'autant plus âpre que pour les biens culturels d'exception, la clientèle est mondialisée et en grande partie capable d'acquérir dans le monde entier. Dans ce contexte, toute mise en cause de l'intégrité de professionnels, même isolés, si elle ne fait pas l'objet d'une réponse répressive rapide, porte atteinte à la réputation de la place de Paris dans son ensemble.

Dans leur majorité, les professionnels interrogés sont conscients des enjeux qui s'attachent à la provenance licite des objets. Ils subissent une pression accrue de leurs clients et constatent le gel de certains segments de marché. Pour autant, nombre d'entre eux considèrent que le cadre juridique existant est suffisant et qu'il ne s'agit que de l'appliquer. Une telle posture ne paraît cependant plus tenable.

Il est donc doublement urgent d'assurer la pleine participation du marché de l'art à la mobilisation devant l'enjeu de la provenance licite : pour sécuriser l'enrichissement des collections nationales d'une part, et pour restaurer, ou accroître, la confiance dans le marché français d'autre part.

Pour ce faire, si une priorité accrue devait être donnée à la sécurisation des acquisitions des collections nationales, et plus largement à la question des provenances dans le marché de l'art, il pourrait être recommandé de préciser certaines exigences, de faciliter les contrôles, d'assurer une présence répressive suffisante, et de faire évoluer la position de la France sur certaines initiatives internationales.

---

[94] A cet égard, lors de la crise récente, les musées français ont été pratiquement les seuls à avoir maintenu un courant d'achat important par rapport à leurs homologues étrangers.

1. La régulation du marché de l'art en France : des obligations inégales selon les acteurs

a) Un marché de l'art français dont les singularités doivent rester des atouts

Le marché français comporte deux spécificités importantes : un écosystème de commissaires-priseurs en vente volontaire très dynamique dans le domaine des biens culturels mais de petite taille, associé à des experts qui ne sont pas des salariés des maisons de vente mais apportent un regard indépendant.

Si notre pays a perdu la position dominante qu'il occupait jusque dans les années cinquante, il se situe toujours à une place honorable sur le marché de l'art mondial en dépit de l'installation du duopole anglo-saxon et de l'émergence de la Chine dans le domaine des ventes publiques. La richesse et la variété du patrimoine artistique de la France, son tissu de galeries et son réseau de collectionneurs en font toujours le principal marché européen en termes d'origine géographique des objets, et désormais aussi en tant que place de marché depuis le Brexit.

En 2021, selon les données du CMV, 1,8Md € de transactions concernant les objets d'art et de collection ont eu lieu à Paris, dont 1,066Md€ sont le fait des 11 plus importantes maisons de vente. Parmi celles-ci, Sotheby's (338M€) et Christie's (333M€) réalisent plus du tiers des ventes de ce secteur et sont des acteurs de taille mondiale avec un chiffre d'affaires de l'ordre de 4 Md€ par an, qui est donc de l'ordre du double du marché français total. Les 9 premières maisons de vente françaises pèsent ensemble à peu près le poids de l'un de ces acteurs multinationaux, un très grand nombre de petites études se partageant le solde.

Ceci illustre à la fois le poids du duopole constitué par Sotheby's et Christie's, et l'éclatement des acteurs français en un grand nombre de maisons de vente de petite taille et de faible rayonnement international. Il faut souligner que le réseau de clients de ce duopole lui permet aussi de s'imposer comme un acteur majeur de ventes de gré à gré où il joue aussi un rôle d'intermédiaire. Ces acteurs internationaux ont ainsi réussi à accéder au « grenier » français, sans nécessairement d'ailleurs organiser les ventes sur notre territoire, puisque les montants d'exportation d'œuvres d'art en provenance de France ont semblé croître au fil du temps au bénéfice de leurs implantations américaines, voire asiatiques.

L'ouverture du marché français au début des années 2000 et l'accélération des échanges internationaux ont permis à ces deux multinationales de décliner leur modèle intégré allant de la collecte des œuvres à leur vente. Progressivement, ces deux groupes ont réussi, sinon à imposer les règles anglo-saxonnes, du moins à gommer progressivement certaines différences avec celles prévalant sur le marché français. C'est ainsi, notamment, que les textes relatifs à la prescription en matière de ventes volontaires ont été modifiés (passant de 30 ans à 5 ou 10 ans selon les cas) et que les sociétés de vente, dont la majorité n'y était guère favorable, ont été autorisées à pratiquer des ventes privées.

Traditionnellement, les sociétés de vente françaises utilisent les services d'experts indépendants, alors que les maisons de ventes anglo-saxonnes peuvent s'assurer, notamment en raison de leur surface financière, le concours d'experts salariés. Pour le client, y compris les musées, le modèle français est théoriquement loin d'être un inconvénient, puisque l'expert français agit en principe en toute indépendance de la maison de ventes et engage sa responsabilité propre, solidairement avec celle-ci comme on va le voir. Encore faut-il que des règles de conduite et des sanctions efficaces encadrent cette activité.

Or, la régulation des acteurs varie grandement selon leur rôle.

b) Le rôle des commissaires-priseurs[95] en matière de provenance licite est encadré par des textes détaillés, l'enjeu étant celui du contrôle et de la sanction pour assurer leur bonne application

Les ventes aux enchères font l'objet d'un encadrement assez détaillé, dont une partie contribue à impliquer les commissaires-priseurs dans l'enjeu de la provenance licite. Elles sont régies par les articles L320-1 à L322-16 du code de commerce, qui édictent diverses obligations favorables à la probité (déclaration préalable d'activité auprès du Conseil des Ventes Volontaires, obligation de formation, casier judiciaires vierge, obligation d'assurance, publicité des ventes, attestation de probité, sous peine de sanctions pénales). Comme aux marchands (voir infra), il leur est imposé la tenue d'un livre de police comportant diverses informations, dont l'identité du vendeur[96], pour assurer la traçabilité des acquisitions, dont les exigences de tenue sont assorties de sanctions pénales. L'article L.321-10 du même code impose une informatisation de ce livre de police pour les commissaires-priseurs[97].

La loi du 20 juillet 2011 a libéralisé et simplifié à divers titres l'encadrement des ventes volontaires, au double motif de la compétitivité de la place de Paris[98] et de la nécessité de conformité avec la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur[99], directive qui limite les restrictions d'accès aux professions de service. Elle a ainsi substitué au régime antérieur d'agrément un régime de déclaration. Elle a en contrepartie accru certaines obligations d'information[100].

---

[95] On se concentre ici sur les commissaires-priseurs en vente volontaire qui sont les principaux concernés par la problématique, mettant de côté la réglementation des commissaires-priseurs en vente judiciaire

[96] Lequel contient, selon l'article L. 321-7 du code pénal, « la nature, les caractéristiques, la provenance, le mode de règlement de l'objet et une description des objets acquis ou détenus en vue de la vente ou de l'échange et permettant l'identification de ces objets ainsi que celle des personnes qui les ont vendus ou apportés à l'échange ».

[97] « Les opérateurs mentionnés à l'article L. 321-4 tiennent jour par jour un registre en application des articles 321-7 et 321-8 du code pénal ainsi qu'un répertoire sur lequel ils inscrivent leurs procès-verbaux. Ils doivent tenir ce registre et ce répertoire sous une forme électronique, dans des conditions définies par décret. Ce registre et ce répertoire peuvent être regroupés. »

[98] Le rapport du Sénat en première lecture indique que « La loi du 10 juillet 2000 a assuré la transition entre un régime accordant le monopole des ventes aux enchères aux commissaires-priseurs et un régime d'ouverture du marché, en conciliant une liberté accrue pour les acteurs et le maintien d'un encadrement juridique. Il apparaît aujourd'hui que les moyens donnés aux opérateurs français ne leur ont pas permis de s'affirmer dans un contexte international très concurrentiel., (…) « d'un côté, les sociétés de ventes volontaires locales qui souhaitent se développer ou plus simplement optimiser leur politique de vente à l'égard de leur clientèle de proximité ne le peuvent pas en raison de trop lourdes contraintes administratives, juridiques et économiques. De l'autre côté, les sociétés de ventes volontaires les plus importantes restent placées dans une situation concurrentielle défavorable au regard des règles applicables sur les autres grandes places du marché mondial. »

[99] Elle n'accepte plus, au nom de la libre prestation des services au sein de l'Union, les restrictions à l'exercice d'une profession de services (sous forme d'autorisation ou contrôle préalable) que dans un nombre limitatif de cas, parmi lesquels la vente volontaire et l'expertise ne figurent pas. Des dérogations à ce principe peuvent être acceptées (voir infra).

[100] Afin de conforter les garanties apportées au public des ventes aux enchères, la commission des lois a prévu que le mandat donné par le propriétaire du bien pour procéder à une vente aux enchères devrait être établi par écrit. Elle a prévu que la publicité devait mentionner le délai de prescription applicable aux actions relatives à des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques. Elle a organisé l'information du public sur l'intervention d'experts dans l'organisation de la vente et sur la nature des garanties souscrites par les experts en matière d'assurance. Elle a prévu que l'opérateur de ventes volontaires vérifie le respect des obligations des experts auxquels il recourt et en informe le public.

Le Conseil des maisons de vente (CMV), anciennement Conseil des Ventes Volontaires (CVV) est l'autorité de régulation des maisons de vente[101], dont le fonctionnement, définis aux articles L 321-18 à L321-22 du code de commerce, a été récemment revu par la loi du 28 février 2022. Cette loi modifie la composition de cette entité, qui devient proche de celle d'un organe d'auto-régulation où les professionnels sont désormais en majorité, solution qui avait été écartée en 2011. Les pouvoirs disciplinaires demeurent cependant confiés à une commission des sanctions distincte, où les professionnels ne sont pas majoritaires. Un commissaire du gouvernement, magistrat de l'ordre judiciaire, est chargé d'instruire les plaintes et d'engager les poursuites devant la commission des sanctions (Art L 321-23-1).

Le code de commerce ne prévoit pas explicitement de possibilité d'auto-saisine du commissaire du gouvernement, ce qui constitue une faiblesse potentielle du dispositif. La Chancellerie, interrogée sur ce sujet, observe que les rapports d'activité du CMV[102] semblent lui reconnaître ce droit ; mais que la jurisprudence de la Cour d'appel de Paris est plus restrictive, ne lui reconnaissant qu'une capacité à engager des poursuites au regard de constats qu'il avait pu lui-même établir à l'occasion de faits nouveaux découverts à l'occasion des investigations menées sur une réclamation[103].

La déontologie des commissaires-priseurs est régie par un arrêté récemment mis à jour, en date du 30 mars 2022, portant approbation du recueil des obligations déontologiques des opérateurs de ventes volontaires de meubles aux enchères publiques. Il édicte plusieurs obligations importantes pour l'objet de la mission, dont celle « **d'effectuer les recherches appropriées pour identifier le bien qui lui est confié en vue de la vente et s'enquérir de son authenticité** en considération de sa nature, de son attribution, **de son origine géographique,** de son époque et de son usage, le cas échéant, en ayant recours à l'assistance d'un expert », et celle « de **procéder aux diligences appropriées en ce qui concerne l'origine de l'objet** qu'il met en vente et les droits des vendeurs sur cet objet[104]. Il édicte aussi une obligation de transparence[105], et un devoir de vigilance[106].

---

[101] Le Conseil des maisons de ventes est chargé entre autres prérogatives, de « 13° De sanctionner, dans les conditions prévues à l'article L. 321-23-2, les manquements aux lois, règlements et obligations professionnelles applicables aux personnes mentionnées aux I et II de l'article L. 321-4 et aux personnes habilitées à diriger les ventes ».

[102] « le commissaire du Gouvernement près le Conseil des ventes a l'initiative de l'action disciplinaire à l'encontre des sociétés de ventes agréées ou des personnes habilitées à diriger les ventes en cas de manquement de ces dernières aux lois, règlements ou obligations professionnelles […]. En d'autres termes, il est juge de l'opportunité des poursuites », Cons. Ventes, Rapport d'activité 2009, La Documentation française, 2010, p. 43.

[103] La cour d'appel de Paris a confirmé cette possibilité de saisine d'office dans un arrêt du 27 novembre 2013 : « la découverte de faits nouveaux à l'occasion de l'instruction d'une réclamation, comme en l'espèce, autorise l'extension d'office des investigations à ces faits qui, s'ils sont avérés, peuvent être déférés au Conseil des ventes statuant en matière disciplinaire » (CA paris, pôle 2, Chambre 1, 27 novembre 2013, n°12/20946).

[104] « Ces diligences tendent notamment à s'assurer que cet objet ne provienne ni d'un vol, d'un détournement de bien public, d'une spoliation, d'une fouille illicite ou, plus généralement, d'un trafic de biens culturels. En cas de doute, l'opérateur de ventes volontaires s'abstient de mettre l'objet en vente et informe le vendeur et les autorités judiciaires et administratives compétentes conformément aux dispositions légales en vigueur »

[105] « 2.4. L'opérateur de ventes volontaires informe le public de l'existence d'obligations légales qui pèsent sur l'acquisition et la circulation des biens proposés à la vente. - 2.5. L'opérateur de ventes volontaires fournit au public une description des objets proposés à la vente sincère, précise et non équivoque au regard des connaissances qu'il peut en avoir au moment de la vente. (…) Elle se conforme aux définitions et aux typologies fixées par le décret n° 81-255 du 3 mars 1981 modifié sur la répression des fraudes en matière de transactions d'œuvres d'art et d'objets de collection. »

[106] Notamment, l'opérateur « s'assure de l'identité et de la qualité de la personne qui dépose un objet en vue de son expertise ou de sa vente, et met en œuvre l'ensemble des moyens dont ils disposent pour identifier et porter à la connaissance des autorités judiciaires et administratives compétentes, dans les conditions définies par la loi, les opérations susceptibles de concourir à la réalisation d'infractions telles que le trafic de biens culturels. »

L'encadrement des commissaires-priseurs dans les textes apparait donc relativement nourri au regard de la problématique du rapport. Cependant, la notion de « recherches appropriées » ou de « diligences appropriées » est **trop imprécise pour être opérationnelle**. En particulier, bien que la situation semble s'améliorer sous l'effet de l'onde de choc actuelle, l'utilisation de termes imprécis pouvant égarer l'acquéreur tels que « ancienne collection française » ou « collection de M ou Mme X » est encore fréquente. Deux ambiguïtés fondamentales entravent les progrès en la matière : les commissaires-priseurs devraient pouvoir donner des indications de provenance[107] alors même que leur déontologie leur commande de protéger l'identité du vendeur si celui-ci ne souhaite pas être indiqué ; le statut des informations de provenance alléguées par le vendeur n'est souvent pas clair lorsqu'elles sont reprises dans les documents de la vente[108] : le commissaire-priseur en est-il responsable s'il les reprend à son compte, et dans quelle mesure peut-il demander au vendeur d'apporter les preuves de la provenance qu'il met en avant ?

Cette imprécision redouble **l'enjeu qui s'attache à la réalité des contrôles et des sanctions**, pour s'assurer du respect effectif de cette obligation, dont on verra qu'ils sont peu présents.

Les commissaires-priseurs rencontrés par la mission sont conscients de la nécessité de mieux préciser les diligences qui sont attendues de leur part en matière de recherche de provenance. Les grandes maisons de vente anglo-saxonnes invoquent une organisation spécifique dans ce domaine, qui mobilise des spécialistes désignés au niveau du groupe, qui réalisent des recherches approfondies sur les objets dont la valeur excède un certain seuil (de l'ordre du million d'euros), y compris en recherchant des renseignements plus étendus sur les vendeurs.

c) Les experts ne sont pas régulés, ou seulement indirectement dans le cadre de leur rôle dans les ventes volontaires.

Que ce soit en vente volontaire ou de gré à gré, l'expert est généralement considéré, et se considère lui-même, comme compétent en matière de prix et d'authenticité, non de provenance licite. Beaucoup ne s'intéressent à la provenance que dans la mesure où celle-ci confirme l'authenticité ou influe sur le prix.

Il faut rappeler que cette profession étant libre, chacun peut s'en prévaloir sans contrôle de compétences ou de moralité, avec pour seule sanction en cas d'indélicatesse les sanctions pénales de droit commun en matière commerciale. À l'exception des experts judiciaires, auxiliaires de justice assermentés dont la liste est établie par une procédure précise en fonction de leurs références et de leur moralité. Leur capacité d'expertise n'est ni garantie ni surveillée par la puissance publique ou par une autorité de contrôle, et leur affiliation facultative à des syndicats ou groupements professionnels ne peut en tenir lieu. Si la plupart d'entre eux sont d'une extrême compétence et honnêteté, et jouent parfaitement leur rôle de conseil quant à l'authenticité des lots qu'ils décrivent, une minorité d'entre eux est à l'origine de scandales retentissants ou d'arrangements qui portent tort à l'intégrité du marché et au système d'expertise français.

Car nombre d'entre eux exercent leur activité d'expert en même temps que le commerce des œuvres d'art, si bien qu'ils vivent en permanence, quelle que soit leur honnêteté, dans une situation de conflit d'intérêts. De leur avis même, certains avouent être sensibles à l'inconfort et au danger de cette situation. Il convient de noter à cet égard que les scandales récents sur le marché de l'art ont tous eu pour origine l'intervention d'experts-marchands. Si le métier d'expert peut donner lieu à de nombreux conflits d'intérêts, le seul qui soit interdit par le code de commerce concerne la possibilité pour un

[107] Au moins au bénéfice de l'adjudicataire.
[108] Certaines études prennent la précaution d'inscrire « selon l'actuel possesseur, provenance X ou Y).

expert en vente publique, de mettre en vente ou d'acquérir un bien dans les ventes aux enchères publiques auxquelles il apporte son concours, sauf exception[109].

Les syndicats d'experts, fort nombreux, regroupent une population de professionnels dont la majorité est dans cette situation, si bien qu'il n'existe aucune organisation d'experts spécialisés en vente publique. En France, les syndicats d'experts sont multiples, une trentaine environ. Obéissant à des règles différentes, permettant les doubles ou triples appartenances, ils regroupent, sauf exceptions rares, une majorité d'experts commerçants qui s'attribuent un titre par cooptation. Les trois ou quatre plus importants syndicats limitent à deux ou trois spécialités, et ont adopté des codes de déontologie axés sur la relation client-expert et les relations professionnelles entre deux experts, mais sans véritable mécanisme de sanction[110]. Aucun cependant - sauf le syndicat d'experts en orfèvrerie et bijoux anciens - ne définit de méthodologie d'expertise de matérialité ou de provenance à laquelle s'engageraient les experts affiliés et assurés par le syndicat. L'intérêt d'appartenir à une telle compagnie est souvent, outre le fait d'offrir une légitimité aux experts moins connus du marché, de pouvoir adhérer à un contrat collectif d'assurance moins coûteux.

Seule leur intervention dans une vente volontaire entraîne des obligations particulières. Encore la régulation de l'expert en ventes volontaires est-elle indirecte. L'expert en ventes volontaires a ainsi pour seule obligation de contracter une assurance (Art L. 321-30), il est solidairement responsable avec l'organisateur de la vente pour ce qui relève de son activité. Ne faisant plus partie, depuis la transposition de la Directive Services évoquée plus haut, d'une profession réglementée soumise à un régime disciplinaire propre[111], il est régulé en quelque sorte par l'intermédiaire du commissaire-priseur faisant appel à lui : ce dernier doit vérifier que l'expert est bien assuré, et est implicitement incité à s'assurer de sa bonne conduite, puisqu'il sera solidairement responsable avec lui en cas de litige. Cette organisation est peu efficace lorsqu'un expert renommé apporte la vente à un commissaire-priseur, le pouvoir effectif étant alors davantage du côté du premier que du second ; au surplus, dans ce cas, c'est le commissaire-priseur qui reste comptable des diligences sur la provenance, alors même que les vendeurs sont souvent bien mieux connus de l'expert que de lui-même.

d) Les marchands, antiquaires et galeristes ont des obligations minimales, centrées sur l'obligation de garder la trace des ventes

Les marchands sont couverts par les obligations générales du Code du commerce (devoir de loyauté, d'information, etc.) et assujettis à la bonne tenue d'un livre de police en des termes identiques aux commissaires-priseurs[112], sous peine des mêmes sanctions[113]. En revanche, il n'est pas exigé d'eux que celui-soit informatisé, à la différence de ce qui est attendu des commissaires-priseurs.

---

[109] A titre exceptionnel, l'expert peut cependant vendre, par l'intermédiaire d'un opérateur mentionné à l'article L. 321-4, un bien lui appartenant à condition qu'il en soit fait mention dans la publicité de manière claire et non équivoque.

[110] En particulier, elles ne sont pas même en situation d'exclure leurs membres qui seraient sous le coup d'une enquête pénale, par respect de la présomption d'innocence ; un expert condamné par la justice peut d'ailleurs continuer à exercer et adhérer à une compagnie.

[111] La loi du 20 juillet 2011 a mis fin à la disposition selon laquelle « Le Conseil des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques peut prononcer le retrait de l'agrément d'un expert en cas d'incapacité légale, de faute professionnelle grave, de condamnation pour faits contraires à l'honneur, à la probité ou aux bonnes mœurs ».

[112] Au-delà des grandes lignes énoncées précédemment résultant de l'article L. 321-7, son contenu est précisé par l'article R. 321-3 du code pénal° : il contient notamment les nom, prénoms, qualité et domicile de chaque personne concernée, le numéro et la date de délivrance de la pièce d'identité produite ; la description de chaque objet comprend ses caractéristiques ainsi que les noms, signatures, monogrammes, lettres, chiffres, numéros de série, emblèmes et signes de toute nature apposés sur lui et qui servent à l'identifier.

[113] Les articles L321-7 et R321-1 à R321-8 du code pénal établissent les sanctions relatives à la tenue du livre de police. L'article L 321-7 du Code pénal dispose : « Est puni de six mois d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende le fait, par une personne dont l'activité professionnelle comporte la vente d'objets mobiliers usagés

Les renseignements devant figurer au livre de police n'incluent pas l'identité de l'acheteur, dont la mention pourrait cependant être très utile en cas de recherches ultérieures sur le parcours de l'objet. De même, aucune rubrique concernant la provenance antérieure du bien n'est prévue, alors que la nécessité de consigner les informations détenues par le vendeur sur l'histoire et l'origine du bien, ou que le marchand aurait pu connaitre du fait de sa propre expertise, constitueraient un premier niveau de vigilance du marché de l'art sur la question des provenances.

e) Les professionnels ne s'acquittent qu'à la marge de leurs obligations en matière de lutte anti-blanchiment et de financement du terrorisme

Enfin, les trois catégories de professionnels précitées sont soumises aux obligations de vigilance et de déclaration des transactions suspectes à Tracfin[114] au titre de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Celles-ci ne sont évidemment pas sans lien avec les questions de provenance (le lien entre les pillages dans certaines zones et le financement du terrorisme étant bien établi). Les professionnels du marché de l'art doivent notamment, avant d'entrer en relation d'affaires avec leur client ou de l'assister dans la préparation ou la réalisation d'une transaction, identifier leur client et, le cas échéant, le bénéficiaire effectif, et vérifier ces éléments d'identification sur présentation de tout document écrit à caractère probant. Il est donc crucial pour la bonne appréhension de l'enjeu de la provenance licite que ces professionnels s'acquittent correctement de leurs obligations. Or, Tracfin a fait état à de multiples reprises, dans son rapport annuel, du peu d'empressement des quelque 113 000 acteurs du marché de l'art à effectuer des signalements au titre de la prévention du blanchiment et du financement du terrorisme, malgré l'obligation qui pèse sur eux (environ une soixantaine de déclarations par an de la part des commissaires-priseurs sont comptabilisées, et quelques unités à peine de la part des marchands antiquaires et galeristes, à comparer à 165 000 déclarations reçues au total tous champs de compétence de Tracfin confondus).

Ce paysage de règles ne contribue manifestement pas à prémunir suffisamment les musées d'acquisitions inopportunes, et ne paraît pas à la hauteur de l'enjeu de rétablissement de la confiance dans le marché ; il doit donc être complété.

2. Compléter les obligations des acteurs

Constat : Il résulte de ce qui précède que les obligations des commissaires-priseurs sont peu précises en matière de recherche de provenance, que les experts, quoique non directement concernés par cette problématique, jouent un rôle important dans l'intégrité du marché alors même qu'ils ne sont pas régulés, et que les obligations des marchands se limitent à la tenue d'un livre de police qui ne permet guère les investigations poussées dans le domaine des trafics illicites.

Orientation : Compléter les obligations des acteurs et les sanctions pénales en cas de manquement

(ce qui vise à la fois les marchands et les commissaires-priseurs) ou acquis à des personnes autres que celles qui les fabriquent ou en font le commerce, d'omettre, y compris par négligence, de tenir jour par jour, dans des conditions prévues par décret en Conseil d'Etat, un registre indiquant (..)» Et l'article 321-8 « Est puni de six mois d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende, le fait, par une personne visée à l'article précédent, d'apposer sur le registre prévu par cet article des mentions inexactes. Est puni des mêmes peines le fait, par cette personne, de refuser de présenter ce registre à l'autorité compétente ».

[114] Tracfin et la DGDDI ont publié en 2019 des lignes directrices à l'attention des professionnels en la matière, recensant des cas pratiques et des critères d'alerte.

a) Préciser les attentes vis-à-vis des commissaires-priseurs

Compte tenu de ce qui précède, il convient de progresser à la fois sur la définition des démarches attendues des commissaires-priseurs en matière de provenance et sur la documentation de leurs opérations.

Afin d'améliorer la traçabilité des œuvres, il convient de **réformer au plus vite le livre de police des commissaires-priseurs.** Pourraient ainsi être ajoutés une rubrique concernant les informations obtenues du vendeur sur la provenance du bien[115] De surcroît, il convient désormais pour éviter les fraudes que ces **livres de police soient assortis de photographies de qualité des œuvres acquises,** ce qui permettrait ainsi d'éviter les fraudes fondées sur la confusion volontaire entre biens culturels d'appellation proches, mais de provenance ou d'authenticité distinctes. Ceci impose de modifier le contenu du livre de police, défini par la loi[116] et par un décret en Conseil d'État[117]. **À terme, le livre de police devrait être tenu sous forme d'une base centralisée accessible aux services de contrôle pour des requêtes transversales.**

Ce livre de police, une fois écoulés les dix ans de durée de détention déjà imposés au commissaire-priseur, devrait en outre être versé (sous forme numérique) aux archives territorialement compétentes pour permettre des investigations ultérieures.

Par ailleurs, le Conseil des Ventes Volontaires, désormais Conseil des Maisons de Ventes, a un rôle majeur à jouer dans l'organisation des ventes publiques dont il est chargé par la loi de surveiller la mise en œuvre. S'il est censé édicter de bonnes pratiques, et dispose d'un mécanisme d'enquête sur les plaintes, il ne mène que peu d'investigations préventives sur la réalité des pratiques des maisons de vente, ne serait-ce que pour inciter les opérateurs à bien appliquer leurs obligations, et sans perspective de sanction immédiate. S'il considère que la définition de ses pouvoirs par la loi ne le lui permet pas, un amendement sera nécessaire.

Trois propositions découlent de ce qui précèdent :

Proposition : Le Conseil des Maisons de Ventes (CMV), en travaillant avec le ministère de la culture et les représentants des maisons de ventes, devrait approfondir le Code de déontologie des commissaires-priseurs sous forme de règles professionnelles de même portée, afin de préciser, selon les types d'œuvres, la notion de « diligences appropriées » en matière de provenance[118] et les normes applicables pour la description de celle-ci[119]. Le commissaire-priseur devrait notamment être en mesure de documenter toute affirmation selon laquelle le bien est entré sur le territoire national avant la convention de 1970.

---

[115] Pour pouvoir engager la responsabilité du vendeur ultérieurement, elles devraient être attestées par celui-ci ; si le marchand ne peut ou ne veut obtenir cette attestation, ces informations demeureront utiles pour la piste d'enquête en cas d'instruction judiciaire.

[116] En première analyse, l'identité des acheteurs ne peut être ajoutée qu'en modifiant l'article L 321-7 du code pénal.

[117] L'ajout de photographies devrait être prévu à l'article R 321-3 du même code

[118] Par ailleurs, afin de mieux correspondre à la réalité des typologies d'objets, les catégories du décret dit « Marcus », qui permettent d'apprécier le degré d'authenticité des objets, devraient être revues en fonction de cette typologie.

[119] A titre d'exemple, des mentions telles que « ancienne collection française » ou « collection de M.X » devraient être qualifiées de mauvaises pratiques.

Proposition : Les commissaires-priseurs étant chargés par la loi de vérifier le respect par les experts de l'obligation de détenir une assurance[120], le CMV devrait conduire une enquête générale sur la bonne mise en œuvre par les commissaires-priseurs de ce devoir de vérification et le cas échéant en sanctionner la non-application.
Proposition : Le livre de police des commissaires-priseurs est désormais réputé informatisé. Le CMV devrait réaliser un état des lieux des systèmes utilisés afin de pouvoir engager les travaux préparatoires à leur harmonisation dans la perspective d'une base de données unifiée.

Idéalement, le livre de police devrait être standardisé au niveau européen, proposition portée à plusieurs reprises par la France, sans succès jusqu'à présent, mais qu'il faut continuer de porter au nom de la sécurité et de la transparence du marché.

Enfin, il pourrait être envisagé que le commissaire-priseur soit responsable au plan disciplinaire en cas de défaut de surveillance d'un expert qui serait condamné pénalement pour des faits commis dans le cadre d'une vente volontaire organisée par ce dernier. Le CMV pourrait par ailleurs réfléchir aux recommandations utiles afin de préserver les commissaires-priseurs face à la perspective de collaboration avec des experts mis en examen pour des atteintes à la probité.

b) Assurer le concours des experts en vente publique et des experts dans les ventes de gré à gré, à la sécurisation du marché et des acquisitions en faveur des collections nationales

Les experts, comme on l'a vu, n'ont pas, en l'état actuel du droit, de rôle défini en matière d'examen de la provenance, quand bien même ils seraient à l'origine de sa mise en vente : ainsi, lorsqu'un client acquiert un objet, il le fait par l'intermédiaire d'un marchand (que celui-ci soit expert ou non) ou d'un commissaire-priseur, et si les obligations sont à renforcer en matière de provenance, ce sont, dans l'architecture actuelle, principalement ces professions qui sont concernées.

Néanmoins, compte tenu de l'importance de leur rôle et de l'ampleur des conflits d'intérêts auxquels ils peuvent être soumis, notamment en raison de leur activité parallèle de marchand ou de leurs liens étroits avec des marchands, la mission a recherché les moyens de les mobiliser davantage. Elle a identifié plusieurs voies possibles pour ce faire.

A minima, leurs obligations pourraient être renforcées dans le strict périmètre de la mission, à savoir pour sécuriser les acquisitions réalisées par les musées. Mais la mission estime aussi que pour mieux garantir l'intégrité du marché, une réflexion doit également être menée sur le cadre général d'exercice de leur profession.

i. Sécuriser en toute hypothèse l'intervention des experts dans le cas où ils se prononcent sur un bien acquis par un musée.

Il a été recommandé par ailleurs que les musées recourent davantage à l'expertise externe dans certains cas (évaluation des donations, cas de conflit sur le prix entre le collège des conservateurs et le collège des personnalités qualifiées au CAMN).

En l'absence de régulation de cette profession, pour identifier des experts susceptibles de présenter les garanties de probité nécessaire, une piste peut être de recourir, aux experts près les tribunaux. Une

[120] C'est l'article L. 321-31 du code de commerce qui donne au commissaire-priseur la mission de veiller au respect par l'expert de certaines règles : « *L 'organisateur de la vente veille au respect par l'expert dont il s'assure le concours des obligations et interdictions respectivement prévues au premier alinéa de l'article L. 321-30 et à l'article L. 321-32. Il en informe le public.* » L'article 321-30 oblige l'expert à s'assurer et le 321-32 interdit à l'expert d'acheter et de vendre dans les ventes où il est expert.

autre piste pourrait être de concevoir un statut spécifique d'« expert auprès des musées nationaux », qui, sur le modèle des courtiers en marchandises agréés[121], se soumettraient à des obligations spécifiques lorsqu'ils s'acquitteraient de tâches au bénéfice des musées, mais elle soulèverait de multiples questions pratiques quant aux conditions d'octroi et de conservation de ce titre, aux obligations attachées et à leur régime disciplinaire.

Une dernière piste, qui a la préférence de la mission, serait de matérialiser obligatoirement dans un document signé par l'expert d'une vente publique auprès de laquelle un musée acquiert, l'ensemble des éléments de l'expertise[122], en mentionnant que l'expert, après recherches ou diligences raisonnables, n'a pas connaissance d'informations relatives à une provenance illicite, et en attachant des sanctions pénales à toute fausse déclaration. La seule responsabilité civile de l'expert est en effet insuffisamment dissuasive au regard du préjudice lié à l'entrée d'un bien de provenance illicite dans les collections nationales. Une telle déclaration, créant une obligation, devrait être du domaine de la loi. En l'absence d'expert, cette obligation demeure celle du commissaire-priseur

Il pourrait être avancé que cette disposition relative aux acquisitions des musées nationaux créerait une rupture d'égalité entre différents clients d'un même prestataire. Mais cette inégalité se justifie par le préjudice particulier posé à la Nation par l'entrée d'un bien de provenance illicite dans les collections publiques.

Proposition : Compléter le code du patrimoine dans ses dispositions relatives aux acquisitions visant à une entrée dans les collections publiques, par une disposition imposant une déclaration conjointe du commissaire-priseur et de l'expert en vente volontaire sur l'absence d'informations en leur possession sur une provenance illicite[123]. Assortir cette obligation, qui peut se traduire par une mention sur le bordereau de vente, d'une sanction pénale en cas d'absence de déclaration, en complément de l'article L 114-1 du même code, sur le modèle de celles déjà applicables en cas de vente d'objets issus de trafics illicites[124].

ii. Préciser plus généralement le cadre applicable à l'expertise de biens culturels.

La mission considère qu'idéalement, compte tenu de l'importance des experts pour l'intégrité du marché, des limites de l'autorégulation et du caractère insuffisamment dissuasif des contrôles et des sanctions, **c'est un véritable mécanisme d'autorisation préalable, assorti de procédures disciplinaires spécifiques, qui devrait être introduit pour l'exercice de cette profession**. Néanmoins, si une telle orientation s'avérait trop complexe à mettre en œuvre à court terme, **des mesures plus indirectes pourraient être retenues**. Dans l'hypothèse où celles-ci **n'auraient pas l'effet attendu, la question d'une régulation plus directe devra être reposée**.

---

[121] Lorsqu'ils sont assermentés, les courtiers en marchandises peuvent établir des cotes officielles de marchandises, établir des attestations de prix ou des certificats de cours, procéder à des expertises judiciaires, réaliser des inventaires, des ventes aux enchères publiques.

[122] Il n'est pas possible d'étendre systématiquement cette exigence au cas des ventes de gré à gré, car celles-ci ne font pas nécessairement intervenir un expert ; lorsque c'est le cas, celui-ci est généralement le marchand et en tant que tel il tombe déjà sous le coup de sanctions pénales dans le cas de la vente d'un bien de provenance illicite quel que soit l'acquéreur.

[123] Il pourrait aussi être prévu une disposition analogue pour les marchands lors d'une vente de gré à gré à un musée, mais l'enjeu est moindre ceux-ci étant déjà concernés par les sanctions pénales déjà prévues relatives à la vente d'un bien de provenance illicite.

[124] La fausse déclaration serait évidemment passible des sanctions pénales de droit commun relatives au faux en écriture privée.

- **La mise en place d'un régime d'autorisation préalable** pour l'exercice de la profession d'expert s'envisage nécessairement dans le cadre de la directive 2006-123/C6 dite directive Services. Par exemple, si l'on souhaitait, entre autres mesures, confier au CMV la délivrance d'un label obligatoire pour être expert en vente volontaire, une telle procédure devrait respecter les principes édictés par cette directive. De prime abord, la directive ne compte pas l'expertise d'œuvres d'art parmi les professions dont l'exercice est susceptible d'être subordonné à une telle autorisation. Néanmoins, elle prévoit que des raisons impérieuses d'intérêt général peuvent motiver une dérogation au principe de libre établissement. Parmi les raisons reconnues comme telles par l'article 4 §8 de la directive citant la jurisprudence de la Cour de justice, on relève notamment la conservation du patrimoine national historique et artistique, la loyauté des transactions commerciales, la lutte contre la fraude et des objectifs de politique culturelle. Une telle démarche ne semble donc pas juridiquement exclue de prime abord. Cependant, la Chancellerie alerte sur le fait que la procédure implique notamment une étude d'impact et de proportionnalité approfondie, exercice qui peut sembler incertain au cas d'espèce. Pour mémoire, un label facultatif avait été mis en œuvre dans le passé, mais abandonné en 2011, notamment faute d'incitation pour les experts à le détenir ; le changement de contexte intervenu justifierait de se reposer la question de son introduction.

- **À défaut d'un régime d'autorisation préalable**, ou bien, dans un premier temps, pour évaluer si des mesures alternatives permettent à elles seules d'améliorer la contribution des experts à l'intégrité du marché de l'art, les propositions suivantes pourraient être retenues.

L'arsenal répressif pourrait être complété aux fins de réprimer leur participation, par le biais d'une expertise, au négoce de biens culturels de provenance illicite :

Proposition : Compléter le code du patrimoine qui interdit le négoce de biens de provenance illicite (art L-111-8 et L 111-9) par l'interdiction de « produire une expertise frauduleuse destinée à faciliter ces opérations[125]», l'article qui sanctionne les infractions à hauteur de deux années d'emprisonnement et d'une amende de 450 000 euros (L 114-1) étant complété de la même manière[126].

De même que les commissaires-priseurs ont une obligation de probité, les experts auxquels ils s'associent devraient se voir appliquer une telle obligation. Le contrôle de son respect pourrait être assuré par les commissaires-priseurs, qui assurent déjà celui de leur obligation d'assurance

[125] Il conviendrait ainsi d'incriminer la réalisation d'une expertise contenant de fausses indications sur l'origine du bien, sur le modèle de ce qui est déjà prévu en matière de faux par l'article 441-1 du code pénal. Cela permettrait de sanctionner pénalement les experts participant au négoce de biens culturels de provenance illicite.
Une autre difficulté peut sembler résider dans le fait que l'expertise des biens culturels n'est pas définie dans le code du patrimoine ou le code de commerce, mais seulement le rôle de l'expert en vente volontaire, dans ce dernier (personnes qui estiment, présentent ou décrivent des biens proposés aux enchères). Elle peut éventuellement être résolue en visant, quelle que soit leur appellation, les personnes qui, à titre onéreux, décrivent ou estiment la valeur des biens culturels, l'expertise étant définie de la même manière. De plus, un code de déontologie de l'expert (voir infra) pourrait lui enjoindre de demander quel usage sera fait de son expertise, et attirer son attention sur le fait qu'en cas d'expertise dans le cadre d'une vente publique ou pour un musée, il engage sa responsabilité pénale

[126] Il serait aussi possible de renvoyer pour la sanction aux sanctions pénales de droit commun relatives au faux en écriture privée. Le délit ci-dessus relèverait, par circulaire du ministre de la Justice, de la compétence des JIRS (juridictions interrégionales spécialisées), compte tenu du caractère de trafic organisé de ces délits.

Proposition : Il pourrait être demandé aux experts en vente volontaire de respecter la même obligation de probité[127] que les commissaires-priseurs auxquels ils sont associés. L'article L 321-29 du code de commerce pourrait être modifié en conséquence.

Le commissaire-priseur serait en vertu de l'article L 321-30 chargé de recueillir une attestation formulée par l'expert en ce sens, sur le modèle de celle qu'il adresse lui-même au CMV, de même qu'il est déjà censé vérifier que l'expert est bien assuré. La profession pourrait s'organiser pour que le CMV centralise ces attestations et publie annuellement la liste des experts qui se sont acquittés de cette démarche.

Ainsi que suggéré supra, l'expert étant choisi par le commissaire-priseur pour une vente, ce dernier pourrait se voir sanctionné à titre disciplinaire pour défaut de surveillance d'un expert qui serait condamné pénalement pour son rôle dans cette vente. Le CMV en formation disciplinaire serait appelé à en juger et à lui interdire l'utilisation ultérieure de l'expert fautif. Plus généralement, le principe d'une régulation de l'expert par l'intermédiaire du commissaire-priseur pourrait être étendu par l'intermédiaire de dispositions portant sur la sélection des experts et la rédaction des notices.

Proposition : Le code de déontologie des commissaires-priseurs pourrait être enrichi d'exigences méthodologiques quant au mode de sélection des experts en vente publique et sur la revue des notices que rédigent ces derniers, notamment en matière de provenance.

Par ailleurs, le CMV pourrait dans son rapport, faire part de bonnes et de mauvaises pratiques en matière d'expertise, de manière anonymisée[128].

L'objectif général étant celui de la régularité et de la transparence du marché, notamment des ventes publiques, il est logique que des mesures soient proposées visant à accroître l'action et l'efficacité du CMV en la matière, qui est censé jouer un rôle important en la matière[129].

Cette initiative pourrait être complétée par la recherche d'un corpus déontologique commun à l'ensemble des compagnies d'expert, alors que celui-ci est éparpillé en autant de chartes que de compagnies. Elle pourrait prévoir que soient limitées autant que possible, les doubles ou triples appartenances à des syndicats d'experts. En effet, l'absence de concertation entre les syndicats, aboutit à ce qu'une sanction prise par l'un d'entre eux (phénomène d'ailleurs très rare) soit sans conséquence sur l'activité d'un expert indélicat qui fait alors jouer une autre affiliation.

Proposition : Encourager, par une initiative du ministère de la culture, les différentes compagnies d'experts en biens culturels à se doter d'une charte de déontologie commune. Les infractions à cette charte de déontologie pourraient être sanctionnées par une chambre de discipline inter-compagnies à créer.

À titre subsidiaire, la mission a été alertée sur le fait que le vocabulaire du décret dit « Marcus » qui régit l'emploi des expressions permettant d'apprécier l'authenticité des biens culturels est peu adapté à certains types de biens. À titre d'exemple, l'expression « atelier de » a dans certains domaines (peinture, où elle signifie que l'œuvre n'est pas de la main du maître) une signification très différente de celle qu'elle prend dans d'autres (ébénisterie, où elle est la règle).

---

[127] Sinon celle relative à l'honneur et aux bonnes mœurs.

[128] L'édiction de bonnes pratiques fait partie des missions du CMV, non l'identification de mauvaises pratiques, les secondes peuvent se déduire en creux des premières.

[129] Il est rappelé que le CMV, aux termes du 3°) du L.321-18 du code de commerce définissant ses missions, est chargé de « soutenir et de promouvoir la qualité et la sécurité des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques par des actions répondant à l'intérêt collectif de la profession ».

Proposition : Préciser le vocabulaire du décret dit « Marcus[130] » selon les typologies de biens culturels[131].

c) Préciser et renforcer les obligations des marchands, antiquaires et galeristes

S'agissant du livre de police, un alignement sur les obligations proposées pour les commissaires-priseurs en vente volontaire serait nécessaire ; si l'option de modifier directement les informations obligatoires du livre de police que comporte le code pénal est retenue, elle aura d'ailleurs un impact à la fois sur les commissaires-priseurs et sur les antiquaires et galeristes. Comme pour les commissaires-priseurs, les informations contenues doivent intégrer des photographies de l'œuvre permettant de l'identifier, ainsi que l'identité de l'acquéreur et les renseignements obtenus sur la provenance, et une fois écoulés les dix ans de durée de détention déjà imposés à l'antiquaire / galeriste, le livre de police devrait être versé (numérisé) aux archives territorialement compétentes, afin de permettre des investigations ultérieures.

Les professionnels d'un volume d'activité restreint (brocanteurs, marchands dont le chiffre d'affaires n'excède pas un certain seuil) pourraient être exonérés de certaines de ces obligations.

Proposition : Enrichir le livre de police des marchands et l'informatiser (au-dessus d'un certain seuil de chiffre d'affaires) dans des conditions comparables à celui des commissaires-priseurs, lequel serait également enrichi, et garantir la conservation dans la durée des informations qu'il contient.

À terme, ici encore, le livre de police devrait être tenu sous forme d'une base centralisée accessible aux services de contrôle pour des requêtes transversales.

Par ailleurs, les sanctions applicables au commerce de de biens culturels issus de trafic pourraient être durcies dans le cas d'une vente aux collections publiques, eu égard au préjudice porté à la collectivité et pour être plus dissuasives.

Proposition : Compléter l'article L 114-1 du code du patrimoine : « Est puni des mêmes peines (NB *deux années d'emprisonnement et d'une amende de 450 000 euros*) le fait, pour toute personne, d'importer, d'exporter, de faire transiter, de vendre, d'acquérir ou d'échanger un bien culturel en infraction à l'article L. 111-9 ». **Ces peines sont portées à cinq ans d'emprisonnement et un million d'euros dans le cas de la vente aux collections publiques d'un tel bien culturel[132].**

---

[130] Décret 1981- du 3 mars 1981, relatif aux transactions des œuvres d'art et autres objets de collection, du nom de son inspirateur Claude Gérard Marcus, député de Paris qui avait déposé une proposition de loi dont le décret reprend les dispositions. Le décret impose une terminologie précise pour la description des objets proposés à la vente, notamment quant à leur attribution (« attribué à », « atelier de », « style », à la manière de.. etc).

[131] Ce décret définit le sens des termes communément utilisés dans l'expertise tels que « attribué à », « dans le goût de » ; il est diversement adapté aux spécificités de certains biens culturels.

[132] Le délit ci-dessus relèverait, par circulaire du ministre de la Justice, de la compétence des JIRS, compte tenu du caractère de trafic organisé de ces délits.

3. Faciliter les contrôles pour les services répressifs et les musées acquéreurs

Constat : Les possibilités de contrôle par les musées et par les services chargés de la surveillance et de la répression sont limitées ; la lutte contre les trafics illicites n'est par ailleurs pas une priorité de premier rang de ces derniers et les moyens qu'ils y affectent sont limités.

Orientation : Offrir aux musées acquéreurs de nouveaux outils juridiques pour effectuer les vérifications nécessaires, accorder un niveau plus élevé de priorité à la répression des trafics illicites de biens culturels et ajuster les moyens en conséquence.

a) Donner aux musées des possibilités plus approfondies de vérifier la provenance licite pour sécuriser leurs acquisitions.

Les musées doivent aujourd'hui s'en remettre au bon vouloir des professionnels pour établir la provenance d'un bien culturel qu'ils souhaitent acquérir. Ceux-ci protègent l'identité des vendeurs, parfois par obligation déontologique (commissaires-priseurs), souvent pour préserver l'accès à la source des objets mis en vente et éviter que les musées ne s'adressent à l'avenir directement à celle-ci. Compte tenu de l'enjeu qui s'attache à la vérification de la provenance pour les musées acquéreurs, la consultation du livre de police lors des procédures d'acquisition devrait être rendue possible aux fins de vérification de l'identité du vendeur et le cas échéant de recherches sur son compte. Si nécessaire, les seuls personnels habilités pourraient être ceux de la cellule « provenance » du SMF, afin de protéger le secret des affaires. Le prix ne serait pas visible, pour bien montrer que l'enjeu n'est pas de connaître, ni a fortiori de contester la marge du vendeur.

Cette consultation aurait lieu, en vente publique, pendant le délai de confirmation de la préemption si elle n'a pu intervenir auparavant ; en vente privée, avant la vente.

Proposition : lors de leurs diligences en vue de l'acquisition d'un bien culturel, les personnels habilités de la cellule provenance du ministère de la culture pourraient être autorisés à consulter le livre de police des commissaires-priseurs et des antiquaires-galeristes, à l'exception du prix qui serait masqué. Pour ces personnels, les commissaires-priseurs seraient déliés de leur obligation de confidentialité quant à l'identité de leurs vendeurs[133].

Si cette avancée ne peut être obtenue, il est recommandé que, dans le cas d'un achat en vente publique, les personnels habilités demandent la consultation du livre de police du commissaire- priseur en toute hypothèse. Un refus de la part de la société de vente devrait inciter le musée à ne pas confirmer la préemption.

À ce sujet, les musées disposent, dans le cadre d'acquisitions en vente volontaire par préemption, de quinze jours pour confirmer la vente après l'usage de la préemption en vente publique, qui est une modalité souvent privilégiée d'acquisition dans de telles ventes. Or, assurer l'authenticité et la provenance d'un bien peut nécessiter des analyses complexes[134], parfois confiées au C2RMF, qui ne peuvent guère être menées avant la vente, et guère dans le délai réduit de quinze jours. Dans la mesure où la préemption, qui concerne plus d'une centaine de lots par an, dont certains très médiatisés, est exorbitante du droit commun, elle est mal comprise des acheteurs internationaux et critiquée par certains marchands, y compris dans les instances communautaires. Il ne peut donc être recommandé d'en étendre le délai qu'en considérant que cette procédure ne sera mobilisée que de manière

[133] Ce qui nécessite une exception à l'article 5-2 du décret précité : « 5.2. L'opérateur de ventes volontaires et le commissaire-priseur de ventes volontaires veillent à la confidentialité de l'identité des vendeurs et des acheteurs »

[134] Étant entendu qu'elles doivent être autorisées par le propriétaire

exceptionnelle et motivée par la nécessité de recherches complémentaires en matière de provenance ou d'authenticité.

Proposition : Prévoir que le délai de quinze jours de confirmation de la préemption peut être renouvelé une fois, aux fins d'effectuer les vérifications complémentaires nécessaires, par décision du ministère dûment motivée. Il s'agit de modifier le Code du patrimoine en son article L.123- 1.

b) Assurer une présence répressive suffisante

Les arbitres ou gendarmes du marché de l'art sont à la fois peu nombreux et mal armés pour lutter contre les excès d'un marché insuffisamment sensible aux risques liés au trafic illicite de biens culturels. La présence répressive dans les matières concernées par la mission peut ainsi être considérée comme insuffisamment dissuasive.

Les enquêtes de police judiciaire relatives aux biens culturels sont menées par l'OCBC (Office central de lutte contre le trafic des biens culturels), placé auprès de la DCPJ. Cette unité est dotée d'environ 25 ETP dont une quinzaine d'enquêteurs, souvent comparés aux quelque 200 ETP attribués à l'unité spécialisée des carabiniers italiens. Ils peuvent toutefois mobiliser un réseau de référents dans les unités territoriales de la PJ et des effectifs de ces unités sur les opérations. L'Office dispose d'une expérience reconnue et respectée dans la lutte contre le vol des biens culturels mais aussi contre les dérives du marché de l'art. Ces effectifs apparaissent limités au regard du nombre et de la complexité des affaires méritant d'être instruites. Ils ne pourraient toutefois être renforcés, dans un contexte de ressources rares et de nombreuses priorités, que si la lutte contre ce trafic est bien érigée au rang de priorité par une impulsion ministérielle, dans le cadre d'une démarche interministérielle concertée. Au niveau international, si des échanges ont lieu sur le sujet au sein d'Europol et d'Interpol, ces services n'ont que peu de spécialistes du sujet, capables d'organiser la mise en réseau des connaissances ; ainsi Europol ne dispose que d'une personne pour les suivre, et celle-ci a d'autres attributions simultanément.

Les Douanes sont également concernées, puisque l'une des missions de cette administration est la lutte contre la fraude, ce qui recouvre la fraude commerciale (entrée et circulation sur le territoire de marchandises avec des documents qui ne reflètent pas leur qualité ou leur valeur réelle) et la fraude aux marchandises prohibées. Dans le champ de la mission, cette administration intervient donc sur des cas d'importation de biens culturels prohibés (issus par exemple de trafics illicites) ou incorrectement déclarés. Elle effectue également le contrôle des exportations et bloque, le cas échéant, la sortie illicite de biens culturels patrimoniaux. Ses 17 000 agents répartis sur le territoire contrôlent donc les flux de marchandises, soit aux franchissements de frontière et notamment, s'agissant de biens culturels, dans les ports et les aéroports, soit au cours de leur circulation sur leur territoire. Elle travaille sur la base de techniques de ciblage selon la nature déclarée des cargaisons et colis, l'identité des correspondants, ainsi qu'en exploitant du renseignement[135].

Pour autant, la circulation des biens culturels n'est, nécessairement, qu'une priorité parmi d'autres de l'action des Douanes. Elle ne compte pas actuellement au rang des priorités structurantes du réseau fixées par le ministre[136] et sur la base desquelles sont évalués les cadres et agents des douanes (tabac, stupéfiants, contrefaçon, dont les volumes en circulation sont bien plus considérables). Les services concernés constatent cependant, avec l'explosion des ventes en ligne, un fort accroissement des quantités d'objets d'art en circulation.

---

[135] En 2021, 6377 biens culturels ont été saisis en douane.

[136] La direction spécialisée dans les enquêtes sur les trafics, la DNRED, affirme compter cependant cet enjeu parmi ses priorités

Par ailleurs, si leurs équipes disposent de certaines connaissances de base, elles ne sont pas compétentes pour évaluer le risque d'origine illicite d'un bien ou son authenticité et s'en remettent systématiquement à une expertise, demandée au cas par cas au ministère de la culture[137]. Ces demandes d'expertise passent par le SMF au niveau national[138] et par les DRAC au niveau régional. Celle-ci s'avère difficile à organiser, d'autant qu'elle doit s'effectuer en quelques jours (les biens ne pouvant être bloqués indéfiniment), délai qui ne permet pas toujours en pratique de mobiliser un conservateur compétent. La solution consistant à confier cette mesure à des experts extérieurs se heurte à l'absence de vivier d'experts volontaires identifiés. Cette absence s'explique d'une part par la difficulté à "labelliser" des experts de confiance (voir ci-dessus), d'autre part par le caractère peu incitatif de cette prestation faiblement rémunérée, d'autant que l'expert peut voir sa responsabilité mise en jeu.

S'il doit demeurer possible d'impliquer les conservateurs qui peuvent ainsi avoir connaissance de l'entrée d'objets importants, il faut donc pouvoir mobiliser une expertise externe pour respecter les délais applicables[139]. Les possibilités de visioconférence doivent par exemple permettre d'accélérer et de rendre plus approfondi ce type d'examen mené aujourd'hui sur photographie. Cette évolution requiert de clarifier les attentes vis-à-vis de ces experts privés (montant et modalités de rémunération[140], protection en cas de contentieux).

Le rôle de **Tracfin** a déjà été évoqué. Cellule de renseignement, ce service est habilité à recevoir des informations relatives à la provenance des biens culturels par le biais des déclarations de soupçon qui doivent lui être adressées par les professionnels, et peut ensuite échanger sous certaines conditions certaines informations reçues. Ce n'est que récemment qu'a été comblée l'absence de désignation d'une autorité de contrôle et de sanction en matière de déclaration par les professionnels du marché de l'art. L'ordonnance de transposition de la 4ème directive anti-blanchiment a désigné à ce titre en 2019 la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) et la commission nationale des sanctions (CNS). Cela n'a pas suffi à accroître le flux de déclarations de ces professionnels. Même des transactions de montant élevé ne donnent pas lieu à déclaration, alors que les acquéreurs sur ce marché ont parfois des profils qui devraient appeler l'attention. S'agissant des pièces archéologiques, il pourrait en outre être considéré que le seuil de 10 000 euros applicable à l'obligation de déclaration est trop élevé, le risque devant être pris en compte dans ce domaine au premier euro.

S'agissant des enquêtes et sanctions relatives aux obligations déontologiques des commissaires-priseurs, le magistrat placé comme Commissaire du gouvernement auprès du CMV n'exerce ce rôle que pour une partie limitée de son temps (un à deux jours par semaine) ; il est normalement assisté d'un enquêteur et d'un assistant, mais n'en a pas disposé pendant plusieurs mois au cours de la période récente. Ce magistrat instruit des plaintes portant souvent sur des enjeux très limités et ne peut instruire, faute de saisine formelle, les affaires qui agitent pourtant le milieu des ventes et la presse spécialisée. L'absence de faculté d'auto-saisine, déjà soulignée, est particulièrement dommageable, car elle limite non seulement l'instruction des situations problématiques connues du marché dans lesquelles aucune réclamation n'a été formulée, mais aussi vraisemblablement les actions préventives visant à s'assurer de la bonne prise en compte de leurs obligations par les commissaires-priseurs. Plus fondamentalement, les actions concrètes de contrôle et de sanction du CMV sont peu nombreuses. Il

---

[137] Au niveau du seul pôle aéroportuaire de Roissy, qui concentre l'essentiel des demandes, le besoin d'expertise est évalué à environ un objet ou un ensemble d'objets par semaine.

[138] Elles passent par les DRAC au niveau local ce qui semble soulever moins de difficultés, les flux étant plus réduits

[139] 10 jours de rétention pouvant être prolongés à 21 jours sur décision du procureur

[140] Dès lors que le principe d'un droit de premier regard par les conservateurs serait conservé, la rémunération de l'expert extérieur après le délai des 7 jours doit être assumée par le ministère de la Culture, à défaut, elle serait assumée par les Douanes. A titre indicatif, la rémunération des experts judiciaires est de l'ordre de 120 à 140 euros HT par heure et le travail par visio serait économe.

est à craindre que, sous l'effet de sa composition désormais proche de celle d'un ordre professionnel, se poursuive une évolution défavorable.

Si l'on ajoute à ce constat celui de la lenteur d'un système judiciaire non spécialisé, qui peut estimer secondaires les affaires agitant ce marché, les professionnels indélicats, certes minoritaires mais actifs, sont insuffisamment dissuadés de se livrer à des dérives. Il faut en moyenne, au moins cinq ans de procédure civile coûteuse pour obtenir une décision de justice. Quant à la justice pénale, ses délais plus considérables encore rendent malheureusement son recours moins dissuasif qu'il ne devrait l'être.

Cette situation appelle les recommandations suivantes concernant ces différents acteurs.

En premier lieu, il est évident que les effectifs des services d'enquête sont limités et doivent être répartis entre de multiples besoins. Cependant, si la lutte contre le trafic illicite de biens culturels et la sécurisation des acquisitions des collections nationales devaient être affichés comme une priorité gouvernementale, le renforcement des moyens qui lui sont consacrés paraît indispensable.

Proposition : Prévoir, dans le cadre d'une annonce interministérielle sur les mesures prises par la France face aux trafics illicites de biens culturels, qu'une circulaire des ministres en charge élève la lutte contre ce trafic, comme une priorité supplémentaire des services des Douanes d'une part, de la police judiciaire et des Parquets d'autre part.

Proposition : Donner un pouvoir d'auto-saisine au Commissaire du gouvernement du CMV (ce qui implique de compléter l'article L 321-23-1 du Code de commerce), prévoir que cette fonction est exercée au moins à mi-temps, assurer en permanence un effectif d'au moins un enquêteur à temps complet auprès du Commissaire du gouvernement du CMV.

Proposition : Prévoir que les transactions supérieures au million d'euros sur les biens culturels donnent systématiquement lieu à une information de Tracfin (cf. modification de l'art L 561-15-1 du code monétaire et financier[141]), réduire au premier euro le seuil de déclaration pour les pièces archéologiques[142].

Proposition : Renforcer les actions de formation des personnels d'enquête spécialisés, assurées par les services du ministère de la culture ; en sens inverse, former et sensibiliser les agents responsables des acquisitions du ministère de la culture et des musées à leurs obligations et facultés en matière de signalement aux filières d'enquête.

Proposition : Prévoir que le SMF et les conservateurs disposent de 7 jours ouvrables[143] pour répondre aux demandes d'expertise émanant des Douanes.
Ouvrir à la direction interrégionale des douanes de Paris Aéroport (DIPA), qui concentre l'essentiel des enjeux, la possibilité d'une saisine parallèle du SMF et des conservations des deux musées les plus sollicités que sont le musée du Quai Branly et le Musée Guimet.
Afin de traiter les situations dans lesquelles l'expertise publique ne serait pas disponible dans les délais, un vivier d'experts de confiance (experts privés et universitaires) pourra être mobilisé.

---

[141] Il s'agit en pratique de modifier le décret en Conseil d'Etat qui fixe les personnes et les opérations concernées « présentant un risque élevé de blanchiment ou de financement du terrorisme en raison du pays ou du territoire d'origine ou de destination des fonds, de la nature des opérations en cause ou des structures juridiques impliquées dans ces opérations » afin de créer le cas de communications systématiques d'informations (COSI) pour les acquisitions supérieures à un seuil donné.

[142] La nature même des signalements automatiques est d'apporter une information factuelle, non de faire part d'un quelconque soupçon, qui relève des déclarations ou informations de soupçon. L'intérêt des signalements automatiques est d'« entrer en résonance » avec les autres informations détenues par TRACFIN.

[143] ce délai peut être étendu lorsque le conservateur s'engage à réaliser l'expertise dans un délai raisonnable convenu avec le demandeur

Ceci requiert de clarifier les attentes vis-à-vis de ces experts privés (montant et modalités de rémunération[144], protection en cas de contentieux). Les modalités de composition de ce vivier dépendent de l'approche retenue par ailleurs sur la profession d'experts : s'ils sont régulés, ou si la probité de ceux qui interviennent en vente publique est assurée par les mesures recommandées ici, tous les experts concernés pourraient en faire partie. À défaut, une solution pourrait être de mobiliser les experts près la Cour de cassation et les cours d'appel, qui sont a minima assermentés et soumis à une procédure de recrutement[145].

4. Sécuriser la circulation des biens, conforter les positions de la France à l'international

La problématique de la vérification de la provenance licite est étroitement liée à celle des conditions d'entrée et de sortie des biens culturels sur le territoire français.

Constat : La procédure de délivrance des certificats doit être modernisée et sécurisée contre des tentatives de détournement. Quant à la future procédure d'octroi de licences d'importation, elle doit être mieux anticipée.

a) Moderniser la procédure de délivrance des « certificats d'exportation »

Comme cela a déjà été évoqué, la procédure de délivrance des certificats d'exportation est un mécanisme important dans le processus d'acquisition des musées, puisqu'il permet d'éviter la sortie du territoire de biens qui ont vocation à rejoindre les collections nationales. Cette procédure contribue aussi au suivi de la provenance des œuvres à l'international, pour les pays étrangers accueillant les biens exportés, mais aussi pour la France en cas de retour du bien à l'intérieur des frontières.

Avec le recul, cette législation s'avère appliquée avec mesure et discernement par le ministère de la culture. Elle permet en pratique la sortie d'un très grand nombre de biens et donc l'alimentation du marché de l'art international par les biens jusqu'alors détenus en France. Selon les derniers chiffres disponibles, sur les 6 942 demandes enregistrées en 2021, tous types de biens culturels confondus, seules 2 ont fait l'objet de refus de sortie du territoire douanier et sur les 9 550 demandes de certificats reçues en moyenne annuelle entre 2017 et 2021, seules 6 ont été refusées annuellement.

De plus, les seuils de valeur qui déterminent la nécessité d'obtenir un certificat de sortie du territoire pour certains biens culturels sont régulièrement revalorisés pour tenir compte de la hausse des prix du marché, ce qui permet également de maitriser le volume des objets soumis à restriction de circulation et le nombre de demandes de certificats.

Si peu de professionnels remettent en cause le principe de cette procédure, nombreux sont ceux qui en critiquent les modalités d'instruction et les délais qu'elles impliquent, gênant les transactions, que ces dernières soient privées ou qu'il s'agisse de ventes publiques soumises par essence à des

[144] Dès lors que le principe d'un droit de premier regard par les conservateurs serait conservé, la rémunération de l'expert extérieur après le délai des 7 jours doit être assumée par le ministère de la Culture, à défaut, elle serait assumée par les Douanes. A titre indicatif, la rémunération des experts judiciaires est de l'ordre de 120 à 140 euros HT par heure et le travail par visio serait économe.

[145] Mais les experts judiciaires, n'ont que des effectifs modestes notamment en régions et leur spécialisation peut apparaître insuffisante au regard des besoins et de l'urgence requis par les douanes.

contraintes de rapidité[146]. Les services administratifs instructeurs invoquent de leur côté un manque de moyens.

Il convient donc d'analyser tout d'abord la gestion administrative du processus avant d'examiner son évolution pour juger de sa pertinence et avancer des pistes en vue de son amélioration.

i. Moderniser la gestion administrative de la procédure

Les chiffres montrent qu'en 2022, après le tassement durant les deux années de la pandémie de Covid-19, les demandes remontent sans atteindre toutefois le niveau antérieur (avec une tendance vers un niveau de 8000 pour 2022 par rapport à 11000 avant la pandémie), alors que le relèvement des seuils, par un arrêté de décembre 2020, a pu se traduire pendant quelques années par une diminution du nombre de demandes de certificats présentés.

Chiffres-clés de l'instruction des demandes de certificats d'exportation *(source SMF)*

	Dossiers reçus	**Certificats délivrés[147]**	**Certificats refusés**
2017	10 742	10 250	13 ayant donné lieu à 11 décisions de refus
2018	11 474	11 458	6
2019	11 247	11 006	7
2020*	7 340	7 317	4
2021**	6 942	6 708	2
2022 (1er semestre)	4 127	4 204	5 ayant donné lieu à 4 décisions de refus

* Cette baisse est le résultat de la crise sanitaire/ interruption des activités

** Relèvement des seuils de certaines catégories (concernant SMF et SLL), entré en vigueur au 01/01/2021 et ayant mécaniquement entraîné une baisse du nombre des demandes requises et donc des certificats délivrés.

Pour des raisons techniques évidentes, l'instruction des certificats est confiée à plusieurs entités en charge du patrimoine national, en fonction de la nature des biens. A la direction générale des patrimoines et de l'architecture, trois services instruisent des demandes d'exportation : le service interministériel des archives de France - SIAF, le service du patrimoine - SP (monuments historiques et sites patrimoniaux, archéologie) et surtout le service des musées de France (sous-direction des collections). Il faut ajouter le service du livre et de la lecture – SLL (relevant de la direction générale des médias et des industries culturelles) pour les manuscrits et livres précieux. Pour les biens archéologiques, le service du patrimoine mobilise, selon le cas, le DRASSM, le musée national de la Préhistoire ou le Grand département patrimonial des antiquités nationales, et l'Inspection des patrimoines ainsi que les grands départements patrimoniaux des musées ou tout autre expert institutionnel pour les pièces de décor, objets divers et éléments d'architecture.

La ventilation par service instructeur illustre la prédominance du SMF, suivi par le SLL, dans cette procédure, l'effet volume étant renforcé par les plus fortes valeurs déclaratives des objets en cause traités par le SMF.

[146] Il est souligné en particulier par certains professionnels que, en cas de refus, les services du ministère, interviennent parfois au tout dernier moment, souvent après publicité et impression des catalogues, voire quelques heures avant la vacation, pour demander le retrait de biens culturels concernés, alors même que les maisons de vente respectent les délais de dépôt des demandes de certificats.

[147] L'écart entre les dossiers « reçus » et les certificats « délivrés » s'explique principalement par les abandons de procédure du fait des demandeurs : dossiers restés incomplets, renoncement du demandeur ou rejet pour irrecevabilité lorsque par exemple le seuil n'est pas atteint, reports sur l'année suivante.

Ventilation par service instructeur *(Source SMF, retraitement IGAC)*

Dossiers reçus et certificats délivrés	SMF		SLL		SPATRIMOINE		SIAF		Total	
	reçus	délivrés	reçus	délivrés	reçus	délivrés	reçus	délivrés	reçus	délivrés
2017	6 808	6 628	3 068	2 814	646	625	220	183	10 742	10 250
2018	6 741	7 175	4 126	3 775	301	284	306	224	11 474	11 458
2019	6 152	5 897	4 288	4 377	352	295	455	437	11 247	11 006
2020	4 284	4 089	2 564	2 759	168	165	324	304	7 340	7 317
2021	3 948	3 825	2 302	2 306	461	362	231	215	6 942	6 708
2022 1er semestre	2 220	2 497	1 603	1 400	175	189	129	118	4 127	4 204
Total	30 153	30 111	17 951	17 431	2 103	1 920	1 665	1 481	51 872	50 943

La demande de certificat est déposée auprès du service des musées de France ou des autres services concernés, qui l'enregistrent et disposent de quatre mois pour son instruction. Ce délai expiré, le silence de l'administration vaut acceptation du certificat. Le SMF est le service instructeur le plus important puisqu'il réceptionne et traite en moyenne plus de 65 % du total des dossiers de certificats d'exportation. La demande transite environ trois semaines à un mois au SMF pour enregistrement (selon l'appréciation indicative que celui-ci en fait lui-même, la situation n'ayant pu être objectivée par la mission, faute que les dates marquant les étapes de la procédure ne fassent l'objet d'un suivi) avant d'être envoyée pour instruction auprès du Grand département patrimonial concerné[148] (16 spécialités réparties dans les plus importants musées nationaux, avec une forte prédominance du Louvre qui en possède désormais 9). Ce premier délai tiendrait à un manque de personnel et à la nécessité de ressaisir manuellement les informations dans l'outil interne de gestion des demandes de certificat. Les Grands départements patrimoniaux répondent en moyenne en un mois, mais ce délai peut s'allonger en fonction de la complexité de l'instruction, le SMF les relançant si besoin. En moyenne, 5% des demandes restent sans réponse des Grands départements et entraînent donc une délivrance automatique sans véritable instruction.

Cette procédure est actuellement peu informatisée (le dépôt du dossier et les échanges avec les grands départements se font en format papier) et comprend des fragilités liées à la saisie manuelle des demandes par une équipe de 5 personnes au sein du bureau de la circulation des biens culturels du SMF dans l'outil informatique interne évoqué ci-dessus. Des goulots d'étranglement peuvent aussi apparaître au SMF et dans les Grands départements patrimoniaux, lors des pics d'activité du marché (mai-juin et novembre-décembre).

La dématérialisation du dossier de demande, souhaitée par le SMF et non retenue dans les arbitrages de programmation des outils informatiques du ministère, est désormais annoncée pour 2023. Il serait

[148] au sens de l'article R.422-1 du code du patrimoine. Un 16è grand département patrimonial « arts de Byzance et chrétientés en Orient » vient d'être créée au Louvre par décret du 03 octobre 2022.

regrettable que cette date ne soit pas tenue. En effet, la gestion dématérialisée du dispositif est essentielle pour réduire les délais et ainsi les tensions avec le marché. Par ailleurs, le SMF, pour ce qui concerne les dossiers dont il a la charge, doit progresser dans le suivi du calendrier de l'instruction, en suivant informatiquement la date de réception, celles d'envoi au Grand département patrimonial concerné, de retour et de délivrance.

S'agissant du contenu du dossier, la provenance ne fait pas l'objet de demandes précises, la délivrance du certificat n'impliquant pas un contrôle systématique sur ce point, d'ailleurs hors de portée des services instructeurs (voir infra). Il importe cependant que la qualité de la seule photo exigée soit précisée, et fixée au niveau de définition suffisant pour permettre le travail des Grands départements patrimoniaux et autres experts des services ministériels.

Enfin, le stock des quelque 200 000 certificats[149], délivrés depuis la création de cette procédure en 1993, devrait lui aussi être numérisé, de manière à permettre des recherches et des croisements de données lors d'investigations ultérieures.

Proposition : Dématérialiser dans les délais prévus la procédure d'instruction des certificats, tant sur les flux que sur les stocks, et documenter le suivi des étapes de l'instruction.

ii. Prévenir les manipulations sur la fonction du certificat

Le certificat d'exportation n'est en réalité qu'un passeport autorisant la libre-circulation du bien en raison de l'absence d'intérêt des collections publiques pour cet objet. Or, l'attention des membres de la mission a été attirée, lors des auditions, par plusieurs intervenants, sur le fait que la dénomination ambiguë de « certificat » d'exportation est parfois utilisée par des intermédiaires indélicats, qui détournent le caractère de simple document douanier du certificat d'exportation, pour lui conférer celui d'un certificat de l'authenticité du bien qui serait contrôlée ou certifiée par les autorités françaises.

Même si le document émis par le ministère de la culture indique bien qu'il ne s'agit en rien d'un certificat d'authenticité, le doute peut être permis pour des acteurs étrangers peu au fait de notre législation. Le certificat pourrait donc être renommé et prendre la forme d'une « autorisation de sortie définitive du territoire français » ou d'une « attestation d'absence d'intérêt pour les collections nationales ».

Ce risque de confusion sur le sens du certificat est accru, y compris cette fois auprès des acteurs même du secteur et non pas seulement d'acheteurs étrangers lointains, du fait de la dernière évolution de la loi LCAP, qui a introduit un article L.111-3-1[150] créant un cas nouveau d'irrecevabilité de la demande de certificat en cas de « présomptions graves et concordantes » soit que l'objet provienne d'une origine illicite, soit appartienne au domaine public, ou serait une contrefaçon. A contrario, ces items pourraient laisser à penser qu'une instruction systématique a eu lieu sur ces points, au-delà du simple examen de l'intérêt du bien pour les collections publiques. Ils peuvent en outre exposer les services instructeurs à un risque juridique, s'il apparaît qu'un bien qui a reçu son certificat d'exportation s'avère

[149] Selon les indications du SMF.

[150] Art. L. 111-3-1.-L'instruction de la demande de certificat peut être suspendue s'il existe des présomptions graves et concordantes que le bien appartient au domaine public, a été illicitement importé, constitue une contrefaçon ou provient d'un autre crime ou délit. L'autorité administrative informe le demandeur, par une décision motivée, de la suspension de l'instruction et lui demande de justifier du déclassement du domaine public, de l'authenticité du bien ou de la licéité de sa provenance ou de son importation.

ensuite relever de l'une de ces trois situations d'irrecevabilité. Cette confusion est aussi liée à des pratiques divergentes entre établissements quant à l'ampleur de leurs diligences en la matière[151].

À l'occasion d'un toilettage des textes, il pourrait être avisé d'indiquer que le certificat est irrecevable, s'il est « manifeste » qu'il entre dans l'une de ces trois situations[152]. Il faudrait en effet des moyens considérables pour instruire véritablement les questions de provenance et d'authenticité à l'occasion de la délivrance des certificats d'exportation ; et si la puissance publique avait les moyens de vérifier directement cela sur des milliers d'objets par an, il n'y aurait aucune raison que ce soient les biens exportés qui fassent l'objet de ces vérifications plutôt que d'autres biens échangés sur le territoire national.

Proposition : Substituer à la notion de « certificat d'exportation » celle d'« autorisation de sortie définitive du territoire français».

Proposition : Substituer à la notion d'« irrecevabilité en raison de présomptions graves et concordantes » celle d' « irrecevabilité manifeste »

iii. Clarifier le mode d'intervention des Grands départements patrimoniaux

Pour ce qui est de l'intervention des Grands départements patrimoniaux, il est essentiel de rappeler qu'ils se prononcent sur l'intérêt de retenir un bien sur le territoire national, non seulement au bénéfice des collections nationales dont le musée où ils siègent, a la charge, mais aussi au bénéfice des autres musées de France nationaux ou territoriaux qui ont vocation tout aussi légitime à vouloir enrichir leurs collections.

Chacun des 16 Grands départements patrimoniaux, soit musée national, soit département du Louvre, ne saurait donc accorder un certificat d'exportation au seul motif qu'il ne peut ou veut l'acquérir pour lui-même, mais véritablement au regard de l'intérêt de son acquisition pour les collections nationales ou publiques françaises, intérêt dont il doit vérifier l'existence en interrogeant les autres conservations potentiellement intéressées. Cet échange entre spécialistes à l'initiative du Grand département est d'autant plus nécessaire que le découpage des Grands départements par techniques et par périodes conduit nécessairement à des recoupements.

Lorsque la dématérialisation de la procédure des certificats d'exportation sera effective, le caractère collégial de l'instruction organisée par le Grand département pourra être plus aisément mis en œuvre, celui-ci mobilisant en tant que de besoin les expertises complémentaires présentes au sein d'autres musées nationaux et consultant ceux-ci sur leur appétence à acquérir[153].

[151] A cet égard, le Musée d'archéologie nationale retient une approche extensive et mobilise fréquemment son réseau d'experts pour approfondir l'étude de la provenance des biens pour lesquels des certificats sont demandés.

[152] La notion de "présomptions graves et concordantes" qui autorise l'administration à agir même en l'absence de preuve absolue, ne se confond pas avec l'idée, seule viable ici en pratique pour respecter les délais notamment, que l'anomalie de la pièce soumise à certificat est manifeste aux yeux des experts sans nécessiter de vérifications poussées.

[153] Sur le modèle de la manière dont procède déjà le Musée d'archéologie nationale en tant que Grand département, en mobilisant le réseau Archéomuse déjà évoqué.

Proposition : Organiser, via une instruction du SMF, le mode de travail des Grands départements patrimoniaux et en renforcer le caractère coopératif par l'implication plus systématique des autres musées potentiellement concernés par un projet d'acquisition, ainsi que par la possibilité de mobiliser leur expertise à l'international.

Le SMF pourrait également, en animant la commission scientifique des musées nationaux, qui est le collège des Grands départements patrimoniaux, faciliter les échanges de méthodologie et de bonnes pratiques sur les sujets d'instruction des demandes de certificats, de recherche de provenance et d'animation des réseaux scientifiques associés à chaque spécialité.

Enfin, certains musées nationaux, au titre de leur compétence de Grand département patrimonial, exercent des missions de conseil, non seulement vis-à-vis du réseau des musées de France, mais aussi en faveur d'institutions étrangères dans le cadre de partenariats internationaux, tels le Louvre Abu Dhabi.

iv. Empêcher le détournement de la procédure de demande de certificats

Dans le cadre d'une vente publique, l'octroi ou le refus du certificat ont une importance critique puisque de la décision de l'Administration quant à la possibilité d'exporter dépend largement la clientèle possible, et donc in fine la valeur du bien qui résulte de la confrontation des acquéreurs potentiels.

En pratique, on constate que des demandes tardives de certificats ont permis aux organisateurs d'une vente publique d'en faire état, et d'afficher que les adjudicataires ne paieront que si le certificat est accordé. De fait, les acquéreurs étrangers n'ont pas à honorer leur achat si le certificat d'exportation est refusé. Il se forme ainsi un « pseudo prix » international qui sert de base à la négociation qui s'ouvre avec l'État en cas de refus de certificat. Or, la formation de ce prix peut apparaître viciée par la possibilité, explicite ou tacite, pour l'éventuel acquéreur privé de se soustraire à sa dette. En outre, la pratique de demande tardive de certificat ne permet pas une instruction normale et sereine du dossier par les instances compétentes, y compris en ce qui concerne la vérification de la provenance de l'œuvre concernée.

La proposition suivante pourrait constituer une réponse à ce dévoiement.

Proposition : Prévoir dans la loi que, dès lors qu'une demande de certificat d'exportation a été déposée, le bien ne puisse pas être cédé en vente publique, sans que la réponse de l'administration ne soit connue et communiquée aux acquéreurs potentiels, à peine de nullité de la vente. Une variante pourrait être d'inclure dans le code de déontologie des commissaires-priseurs, cette interdiction au titre de la bonne information due aux investisseurs.

À défaut, le service des musées de France devra veiller à saisir systématiquement le commissaire du gouvernement du CMV d'une plainte relative à l'atteinte aux intérêts des enchérisseurs que constitue l'absence d'information sur la possibilité d'exporter le bien, et, par un communiqué diffusé avant la vente et adressé en copie au régulateur, informer le public du risque que le certificat ne soit pas délivré.

Par ailleurs, le CMV pourrait introduire dans les bonnes pratiques, le fait de présenter suffisamment en amont la demande de certificat d'exportation.

b) Anticiper l'entrée en vigueur de la licence d'importation

Le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne admet une exception aux règles du marché intérieur pour permettre aux États de réglementer la circulation des biens culturels au sein de l'Union. Un nouveau texte européen met en œuvre cette exception, le règlement 2019/880 concernant l'introduction et l'importation de biens culturels. Il édicte en premier lieu une règle générale

d'interdiction de l'introduction dans l'UE de certains biens culturels, s'ils ont été illicitement exportés depuis les pays où ils ont été créés ou découverts. Cette interdiction est mise en œuvre depuis décembre 2020 et le droit français contient une disposition correspondante.

En second lieu d'ici 2025, il imposera la délivrance d'une licence d'importation par les autorités compétentes de l'État membre de l'UE concerné, et ce, quelle que soit leur valeur, pour l'importation des objets archéologiques et éléments de monuments ayant au moins 250 ans d'âge. Les autres biens culturels[154], dès lors qu'ils ont plus de 200 ans d'âge et que leur valeur dépasse 18 000 euros, nécessiteront une déclaration aux douanes par l'importateur, attestant que les biens ont été légalement exportés depuis un pays tiers. Ce système se substituera, pour la France, à la disposition précitée selon laquelle l'importation de biens culturels en provenance directe d'un État non membre de l'Union européenne est subordonnée à la production d'un certificat ou de tout autre document équivalent autorisant l'exportation du bien établi par l'État d'exportation lorsque la législation de cet État le prévoit : la procédure passe donc du contrôle en douanes d'un certificat émis par le pays d'origine, à celui de l'attribution d'une licence par le pays d'accueil.

L'entrée en vigueur des dispositions évoquées en première partie doit appeler deux réactions :

- des effectifs nouveaux seront nécessaires pour instruire les quelque trois mille demandes de licence qui pourraient être demandées par an ; compte tenu de leur temps de formation et de la nécessité de s'appuyer sur un réseau de correspondants dans les pays-source, cette échéance doit être anticipée et le plan de recrutement déployé dès 2024 dans les services concernés (SMF principalement) au ministère de la culture.
- l'instruction consistera en grande partie à solliciter le pays d'origine du bien, étant entendu comme celui de sa création et non pas celui d'où il est importé. Or, il est connu que certains pays auront des difficultés matérielles à répondre à ces demandes, et que d'autres refuseront par principe d'entrer dans une procédure qui tend à valider l'existence d'un marché de l'art pour leur patrimoine, qu'ils souhaitent entièrement soustraire à tout commerce international, quelles que soient la date et les conditions de sortie du bien considéré. Dès lors, le comportement à adopter en cas de non-coopération du pays d'origine devra faire l'objet d'une concertation interministérielle, le cas échéant au sein de la commission spécialisée évoquée plus haut.

Il conviendra tout particulièrement d'anticiper, dans le cadre des discussions européennes, une réponse coordonnée à donner en cas de refus de coopérer des autorités des pays-sources. Un refus de licence d'importation pourra être vu comme une contrainte excessive par le marché de l'art, et à l'inverse une licence accordée sans attestation du pays d'origine pourra exposer le pays qui l'accorde à la critique de ne pas lutter efficacement contre les trafics, voire d'en être le complice plus ou moins involontaire. Dès lors, face à ce double risque et aux enjeux diplomatiques et économiques induits, et dans la mesure où l'entrée sur le territoire de l'Union par l'un quelconque des pays de l'Union vaudra autorisation de circulation sur tout le territoire de celle-ci, une concertation entre États membres sur ces sujets devra être menée. Il serait en effet inutile, voire dommageable, d'adopter une position fermée à l'entrée sur le territoire de l'Union via la France, si la licence d'importation est délivrée aisément par un autre pays membre.

c) Un positionnement volontariste mais contesté de la France au plan multilatéral qu'il convient de conforter

La France se pose en leader de l'action multilatérale mais voit son action contestée.

---

[154]Les collections de zoologie ou de botanique, les pièces de monnaie, les biens d'intérêt ethnologique, les peintures, les sculptures, les manuscrits et les livres.

Les acteurs se réfèrent communément à la convention de 1970 de l'UNESCO[155]. Celle-ci, non rétroactive, incite à une prudence toute particulière pour les objets dont l'importation est postérieure à 1970. Il convient cependant de rappeler que différents pays-source ont commencé à réglementer l'exportation de biens culturels avant cette date, ce qui impose aux équipes chargées de vérifier la provenance licite de connaître les réglementations applicables localement.

L'activité multilatérale se poursuit sous l'égide de l'UNESCO jusque dans la période récente et a donné lieu à l'adoption de résolutions par le Conseil de sécurité des Nations Unies, que ce soit à l'occasion de conflits spécifiques[156] ou de manière plus générale comme dans la résolution 2347 adoptée en 2016, qui relaie largement la politique de l'UNESCO dans ce domaine[157]. Pour autant, le système multilatéral se heurte aux limites usuelles des intérêts géopolitiques divergents. Une convention portée par le Conseil de l'Europe en 2017, dite convention de Nicosie, visant à la criminalisation des atteintes aux biens culturels, ne recueille ainsi que 5 ratifications.

Notre pays affiche une volonté de tenir une place éminente dans ces débats. Une conférence internationale s'est tenue en décembre 2016 à Abou Dhabi sur la protection du patrimoine culturel en péril, à l'initiative de la France et des Émirats arabes unis. La résolution 2347 précitée reprend notamment les deux principaux acquis opérationnels de la conférence : la création d'un fonds international (Alliance internationale pour la protection du patrimoine dans les zones en conflit, *ALIPH*[158]) et l'organisation d'un réseau de refuges pour les biens culturels menacés. Cependant, la France et d'autres pays disposant d'un grand marché de l'art, ou qui sont d'anciens empires coloniaux, font l'objet de critiques de la part de pays-sources de certains biens culturels qui réclament un cadre radicalement plus contraignant en matière de commerce des biens culturels, et de restitutions.

La convention d'UNIDROIT, élaborée à la demande de l'UNESCO par une ONG, l'Institut international pour l'unification du droit privé, vise à faciliter le retour à leur propriétaire des biens culturels illicitement exportés, en application de la Convention de 1970, en harmonisant les législations nationales applicables. Elle a été signée par la France en 1995, qui ne l'a pas ratifiée à ce jour. Elle est au cœur des débats sur l'encadrement international des trafics.

La convention stipule qu'un bien se révélant issu de trafics, tel que défini par cette convention, doit être restitué à son propriétaire (pays ou collectivité d'origine ou personne physique) par son possesseur, mais que celui-ci ne peut prétendre à une indemnité que s'il peut prouver qu'il a effectué

---

[155] 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* est un traité international sous l'égide de l'UNESCO. Le traité, signé pour lutter contre le commerce illégal de biens culturels, est signé le 14 novembre 1970 et entre en vigueur le 24 avril 1972. Les signataires s'obligent notamment à la surveillance des échanges et l'imposition de sanctions pénales ou administratives, et à prendre des mesures appropriées pour saisir et restituer tout bien culturel volé et importé après l'entrée en vigueur de la Convention.

[156] Le Conseil de sécurité des Nations Unies a adopté en février 2015, la résolution 2199 interdisant le commerce de biens culturels en provenance d'Iraq et de Syrie.

[157] Cette résolution est entièrement consacrée à la protection du patrimoine dans les zones de conflit, sans limitation géographique et pour tous types de menaces confondus (destruction, vol et pillage, trafic). Elle engage les Etats membres à ratifier les conventions internationales pertinentes. Plus précisément, elle demande aux Etats membres d'adopter des mesures visant garantir la circulation légale des biens culturels au travers d'inventaires, de signalements, de moyens dédiés, de collaborations interservices, d'actions de formation et de sensibilisation. Elle encourage aussi les Etats, les institutions et les acteurs du marché de l'art à convenir de normes concernant la certification de la provenance et le devoir de diligence différenciée sur la circulation des biens et leur acquisition.

[158] ALIPH est une fondation de droit suisse financée par 14 donateurs dont 7 Etats membres dont la France, les EAU, l'Arabie saoudite, le Koweït, le Maroc, la Chine et le Luxembourg ; 5 fondations ; Monaco et la Suisse comme pays hôte. Elle finance des projets de protection du patrimoine dans les zones en conflit ou post-conflit.

les diligences nécessaires pour s'assurer de la possession licite par son vendeur[159]. Les critères de la diligence requise sont énumérés à l'article 4.4. de la Convention, fondé sur la notion de diligences raisonnables[160]. La charge de la preuve incombe au possesseur qui doit démontrer qu'il "ne savait pas ou n'aurait pas dû raisonnablement savoir au moment de l'acquisition que le bien avait été exporté illicitement" (article 6.11).

La convention aurait donc pour effet de contraindre les acteurs du marché de l'art à plus de vigilance et à rendre compte des recherches de provenance et d'authenticité des biens qu'ils mettent en vente, sous peine de voir les transactions annulées par des actions en revendication de propriété sans garantie d'indemnisation, et leur responsabilité appelée.

Le marché de l'art est dans l'ensemble hostile à ce qu'il décrit comme une inversion de la charge de la preuve par rapport au principe selon lequel, en matière de biens meubles, possession vaut titre (Art 2276 du code civil)[161]. La revendication d'une application rétroactive de cette convention portée dans les années récentes pour des biens illicitement sortis du territoire avant 1970 par un certain nombre de pays-sources dans l'enceinte de l'Unesco est jugée particulièrement problématique, car elle introduirait une insécurité juridique sur des transactions anciennes qui ont eu lieu dans un contexte où la convention n'était pas applicable. Pour cette raison, si quelques pays-sources de biens culturels l'ont ratifiée[162], aucun des pays disposant d'un marché de l'art significatif ne l'a fait.

Les défenseurs de la ratification font valoir que l'inversion de la charge de la preuve a déjà été introduite au code du patrimoine pour les revendications de biens intracommunautaires par la loi n° 2015-195 du 20 février 2015 transposant, entre autres dispositions communautaires, la directive 2014/60, à l'article L. 112-8 du code du patrimoine dans des termes identiques à la directive et en bonne partie à la convention d'UNIDROIT.

La position réservée de la France sur cette convention s'appuyait jusqu'ici sur l'argumentaire selon lequel son marché de l'art était correctement régulé et surveillé au regard de ce risque ; cette position est évidemment fragilisée par le contexte actuel.

En définitive, l'enjeu est bien le positionnement des principaux marchés de l'art (Paris, Londres, New York, marchés asiatiques) par rapport à des biens issus de pays tiers (Proche et Moyen-Orient, Amérique Latine). De ce point de vue, la ratification isolée d'UNIDROIT par la France aurait pour conséquence, si elle n'est pas suivie par les autres pays du marché de l'art, la disparition du marché français, premier marché de l'art dans l'Union européenne, au bénéfice des marchés concurrents, d'ailleurs non soumis, en dehors de celle-ci, à la réglementation future sur l'importation. Les objets de grande valeur ciblant une clientèle internationale qui peut souvent les acquérir et les détenir à l'étranger, la protection du patrimoine n'en serait pas accrue, ni même la protection des musées français, contraints d'acquérir davantage à l'étranger auprès d'intervenants exerçant dans des États

---

[159] « 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. »

[160] « Pour déterminer si le possesseur a agi avec la diligence requise, il sera tenu compte de toutes les circonstances de l'acquisition, notamment de la qualité des parties, du prix payé, de la consultation par le possesseur de tout registre relatif aux biens culturels volés raisonnablement accessible et de toute autre information et documentation pertinentes qu'il aurait pu raisonnablement obtenir et de la consultation d'organismes auxquels il pouvait avoir accès ou de toute autre démarche qu'une personne raisonnable aurait entreprise dans les mêmes circonstances ».

[161] Pour mémoire, cette règle suppose que soient constatées certaines conditions de durée et de notoriété de la possession paisible de l'objet.

[162] Notamment pour l'Europe, l'Italie, l'Espagne, La Grèce, le Portugal, la Hongrie, la Norvège, la Suède, la Slovaquie, la Slovénie et la Croatie.

non signataires. Aussi, si une position ouverte de la France sur la convention UNIDROIT pourrait sans doute être opportune, elle ne peut être défendue isolément.

Proposition : Lancer une initiative diplomatique pour clarifier les règles d'application et notamment le caractère non-rétroactif de la convention d'UNIDROIT. Sur la base de cette clarification, la France pourrait alors envisager une ratification d'UNIDROIT conjointement avec les autres grands pays du marché de l'art. Elle ne ratifierait elle-même qu'en cas de consensus au sein de ces grands pays sur l'utilisation de cet outil.

Par ailleurs, il est rappelé qu'à l'occasion de la Présidence française de l'Union européenne, a été présenté un « paquet législatif » en faveur de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, permettant notamment d'harmoniser et de compléter le champ des déclarations de soupçon. Disposer d'un champ législatif large pour les transactions concernées (i.e. les transactions inhabituelles), qui inclurait les biens culturels, serait le gage d'un progrès dans ce domaine au niveau communautaire et pourrait être également soutenu par la France. Enfin, la France pourrait poursuivre son soutien, par un engagement au niveau approprié, à la création d'un livre de police européen standardisé (tentative infructueuse menée en 2008 à l'occasion de la présidence française de l'UE, renouvelée en 2022) avec un volet pénal afin de venir compléter l'arsenal européen. Elle doit aussi continuer à portée des positions ambitieuses au niveau européen, par exemple en demandant qu'Europol consacre davantage de moyens au trafic illicite de biens culturels.

Conclusion

Au cours de ses travaux et lors de ses nombreux entretiens, la mission a pu constater un large consensus sur la nécessité d'une action résolue pour mieux prendre en compte les enjeux de provenance licite au sein des musées acquéreurs, et plus largement au sein du marché de l'art dans son ensemble.

Un degré important de convergence a pu être atteint au sein des administrations concernées et avec certains professionnels, quant aux pistes de solutions. La mobilisation des énergies de tous les participants a conduit à la proposition d'un grand nombre de mesures susceptibles de répondre à l'enjeu. Si la mission a ainsi pu mettre une « boîte à outils » à la disposition des pouvoirs publics et des professionnels, il ne lui revenait pas d'en déterminer les moyens nécessaires ni de fixer un calendrier de mise en œuvre ; éléments qui constitueront cependant des facteurs-clé de réussite.

La mission espère ainsi avoir contribué à faire partager à tous les acteurs, au-delà de la sphère publique, l'importance extrême qui s'attache à ériger en priorité d'intérêt général, la lutte contre le trafic des biens culturels et contre l'opacité du marché. Il s'agit non seulement de l'intérêt du pays et de ses institutions culturelles, mais aussi de celui du marché de l'art et de ses acteurs, sans oublier tous les amateurs qui doivent continuer à lui accorder leur confiance.

L'amélioration de la sécurité des acquisitions des musées nationaux a pour corollaire étroit l'intégrité et la transparence du marché de l'art et la mission a proposé en conséquence une approche globale, avec des mesures complémentaires sur ces deux volets. L'efficacité de cette démarche dépendra grandement de son affichage à la fois comme priorité politique pour tous les services publics concernés et comme impératif majeur pour les professionnels du marché de l'art.

ANNEXE 1 : Liste des personnalités auditionnées

- **Conseil artistique des musées nationaux**
  - Mme Francine Mariani-Ducray, Présidente du Conseil Artistique des Musées Nationaux
  - M. Jean de Boishue, Président de la Commission Interministérielle d'agrément pour la conservation du patrimoine artistique national, dite « commission des dations »
  - M. Edmond Honorat, Président de la Commission Consultative des Trésors Nationaux
  - M. Louis-Antoine Prat, Président de la Société des Amis du Louvre

- **SMF -Service des Musées de France**
  - M. Vincent Droguet, sous-directeur des collections
  - Mme Claire Chastanier, adjointe au sous-directeur des collections

- **SLL- Service du livre et de la lecture**
  - M. Nicolas Georges, chef du service
  - M. Pierre-Jean Riamond, chef du bureau des patrimoines Département des bibliothèques

- **SIAF- Service interministériel des archives de France**
  - Mme Françoise Banat-Berger, cheffe du service
  - Mme Fredérique Bazzoni, cheffe de la mission de protection du patrimoine archivistique

- **Présidents et directeurs de Musées**
  - M. Laurent le Bon, président du CNAC-GP
  - Mme Laurence des Cars, présidente-directrice du Louvre
  - M. Olivier Gabet , directeur du département des objets d'art du Louvre, au titre de ses fonctions précédentes de directeur du musée des arts décoratifs
  - M. Emmanuel Kasarhérou, président du musée du Quai Branly
  - Mme Séverine Lepape, directrice du musée de Cluny
  - M. Christophe Leribault, Président du Musée d'Orsay
  - Mme Sophie Makariou, présidente du musée national des arts asiatiques- Guimet
  - M. Philippe de Montebello, directeur honoraire du Metropolitan Museum, New York
  - Mme Rose-Marie Mousseaux, directrice du musée d'archéologie nationale
  - M. Laurent Salomé, directeur du musée et des collections de Versailles

- **BNF Bibliothèque nationale de France**
  - Mme Laurence Engel Présidente
  - Mme Marie de Laubier, Directrice des collections

- **INP Institut national du patrimoine**
  - M.Charles Personnaz, directeur

- **Ecole du Louvre**
  - Mme Claire Barbillon, directrice

- **Marché de l'art**
  - M. Alexandre Giquello, Président de Drouot Patrimoine
  - Mme Marie Anne Ginoux, Directrice générale Sotheby's France,
  - M. Mario Toracca Compliance officer Sotheby's
  - M. Rémi Sermier, avocat de Sotheby's France

- M. Dominique Ribeyre, ancien Président de la Chambre nationale des commissaires-priseurs
- M. Jean-Pierre Osenat, Président du SYMEV

- **Conseil des maisons de vente**
  - M. Henri Paul, Président
  - M. Yves Micolet, Commissaire du Gouvernement près le CMV

- **Collectionneurs /Antiquaires /Experts** actifs en vente publique
  - Mme Anisabelle Bérès-Montanari, présidente du Syndicat National des Antiquaires
  - M. Jean-Claude Gandur, collectionneur
  - M. Michel Maket, Vice-Président de la Confédération Européenne des Experts d'Art
  - M. Jean-Louis Mourier, Président de la Compagnie des experts en ameublement, objets d'art et de collection près la cour d'appel de Paris
  - M. Fréderic Castaing, expert
  - M. Pierre-François Dayot, expert
  - M. Cyril Froissart, expert

- **Ministère de l'Europe et des affaires étrangères**
  - M. Michel Miraillet, directeur général de la mondialisation,
  - Mathieu Perrault sous-directeur de l'enseignement supérieur et de la recherche
  - Mme Myriam Gourrin, chargée de mission auprès du directeur de la culture
  - M. Yannick Samson, chargé de mission auprès du DGM

- **UNESCO**
  - Mme Véronique Roger-Lacan, Ambassadrice de France près l'UNESCO

- **Ministère de l'intérieur**
  - M. Jérôme Bonet, Directeur central de la Police Judiciaire
  - M. Didier Berger, Directeur de l'OCBC jusqu'en septembre 2022
  - M. Hubert Percie du Sert, Directeur de l'OCBC
  - M. Thomas Leclaire, chef du groupe « renseignements criminels »

- **Ministère des Comptes Publics**
  - Benjamin Baud, adjoint au chef du bureau « restriction et sécurisation des échanges » COMINT2 DGDDI
  - Maud de Boissieu, Inspectrice au bureau COMINT2
  - Antoine Buffard, chef du bureau de lutte contre la fraude, Direction des affaires juridiques et lutte contre la fraude, DGDDI
  - Niels Bradley, chargé de mission sur les trafics de biens culturels
  - M. Guillaume Valette-Valla, directeur de Tracfin
  - M. Alban Genais, adjoint du directeur de Tracfin

- **Ministère de la justice**
  - Mme Emmanuelle Masson, sous-directrice des professions judiciaires et juridiques, DACS,
  - Alexandra Stoltz-Valette, cheffe du bureau du constitutionnel et du droit public général
  - Guillaume Vieillard, chef du bureau du droit des obligations

- **Divers**
  - Mme Véronique Chankovski, directrice de l'Ecole française d'Athènes et directrice du projet européen Netcher (CNRS-ENSP)

- M. Remi Labrusse, co-directeur du Laboratoire Histoire des arts et des représentations de l'université de Nanterre, accompagné de
- Mme Natacha Pernac chargée de la direction pédagogique du DU « Recherches de provenance des oeuvres » de l'Université de Nanterre
- M. Vincent Michel, archéologue, Professeur à l'Université de Poitiers
- M. Vincent Noce, essayiste
- Isabelle Pallot-Frossard, ancienne directrice du C2RMF

ANNEXE 2 Glossaire des abréviations et termes clés du rapport

CNAC-GP – Centre national d'art et de culture Georges Pompidou : cette institution, communément appelée Centre Pompidou, est un établissement polyculturel créée par la loi du 3 janvier 1975. Il comprend notamment le Musée national d'art moderne, qui est le plus important musée d'art moderne et contemporain d'Europe, avec 120 000 œuvres.

CAMN - Conseil artistique des musées nationaux : il est consulté en dernier ressort pour l'acquisition, par les musées nationaux relevant du ministère de la culture, pour lesquels cette consultation est obligatoire, de biens culturels dépassant un certain seuil de valeur, après vote favorable de l'acquisition par la commission d'acquisition spécifique au musée national intéressé (« commission de 1er niveau »). Cette acquisition peut être à titre gratuit ou onéreux ou faire l'objet d'une dation. Il est aussi consulté sans seuil de valeur sur tout projet d'acquisition des mêmes musées nationaux avec exercice du droit de préemption.

Commission d'acquisition des musées nationaux SCN : créée en 2018, elle est la commission de 1er niveau pour les acquisitions présentées par les musées nationaux sous statut de SCN - service à compétence nationale (sans autonomie juridique vis-à-vis de l'administration centrale) et par certains musées nationaux sous statut d'établissement public ne disposant pas d'une commission d'acquisition interne (Fontainebleau et Sèvres).

CCTN - Commission consultative des trésors nationaux. Elle rend un avis sur les demandes de refus d'un certificat d'exportation d'un bien culturel, en permettant de le considérer comme un trésor national, ce qui doit être confirmé par une décision ministérielle.

C2RMF - Centre de recherches et de restauration des musées de France : service à compétence nationale rattaché au Service des musées de France (SMF) qui assure des travaux d'analyse et d'expertise scientifiques ainsi que des travaux de restauration sur des biens culturels appartenant principalement aux collections des musées de France.

DGPA - Direction générale des patrimoines et de l'architecture. Direction d'administration centrale du ministère de la culture en charge de la politique patrimoniale et architecturale. Elle est composée du service des musées de France (SMF), du service interministériel des archives de France (SIAF), du service du patrimoine, du service de l'architecture, de la délégation à l'inspection, à la recherche et à l'innovation et de la mission du patrimoine mondial.

INP - Institut national du patrimoine : école d'application de la fonction publique d'Etat et de la fonction publique territoriale assurant la formation post-concours, pendant 2 années, des fonctionnaires de catégorie A+ que sont les conservateurs du patrimoine toutes spécialités, recrutés par un concours annuel. Il existe cinq filières : archéologie, monuments historiques/inventaire, musées, archives et patrimoine scientifique, technique et naturel.

INHA - Institut national d'histoire de l'art : établissement public de recherche, consacré à l'histoire de l'art, placé sous la double tutelle du ministère de la culture et du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (MESRI).

JIRS- juridictions interrégionales spécialisées : le ministère de la justice dispose de 8 juridictions implantées en France qui regroupent des magistrats expérimentés du parquet et de l'instruction et traitent des dossiers les plus importants et complexes de délinquance et de criminalité organisée.

OCBC - Office Central de lutte contre les trafics de biens culturels : service spécialisé de la direction centrale de la police judiciaire du ministère de l'intérieur.

TRACFIN : service de renseignement placé sous l'autorité du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, pour lutter contre les circuits financiers clandestins, le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Ses 3 missions prioritaires sont la lutte contre la criminalité économique et financière, la lutte contre la fraude aux finances publiques et la défense des intérêts fondamentaux de la Nation. TRACFIN recueille des informations transmises par les administrations partenaires et les cellules de renseignements financiers étrangères et exploite tout renseignement propre à établir l'origine ou la destination délictueuse d'une opération financière que les professionnels assujettis sont tenus, par la loi, de lui déclarer. Le service transmet le résultat de ses investigations à l'autorité judiciaire, aux administrations partenaires, en particulier au sein des ministères économiques et financiers, des services de renseignement et de ses homologues étrangers.

TN - Trésor national : La qualité de Trésor national est reconnue par la loi à des catégories de biens énumérés à l'article L. 111-1 du Code du patrimoine. Elle peut aussi être conférée par décision du ministre chargé de la culture à des biens ne figurant pas dans le 5° de ces catégories, à l'occasion de l'instruction d'une demande de certificat de sortie du territoire, après avis favorable de la CCTN. Cette reconnaissance entraine l'interdiction de sortie du bien du territoire français, et invite l'Etat à proposer l'acquisition de ce trésor national dans un délai de trente mois, pour le compte d'une institution muséale ou patrimoniale. Les versements destinés à une telle acquisition bénéficient d'un avantage fiscal de droit commun pour les particuliers et de 90% du montant de leur contribution pour les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés (article 238 bis 0A du CGI).

OIPM – œuvre d'intérêt patrimonial majeur : La reconnaissance de la qualité d'OIPM permet d'étendre l'avantage fiscal réservé aux entreprises, mis en place au départ uniquement pour les trésors nationaux, aux « objets situés en France ou à l'étranger, dont l'acquisition présente un intérêt majeur pour le patrimoine national au point de vue de l'histoire, de l'art ou de l'archéologie » mais qui ne relèvent pas forcément d'une interdiction de sortie du territoire. Cette qualification est reconnue, après avis favorable de la CCTN.

MN - Musée national : musée de France appartenant en totalité à l'Etat (bâtiment et collections). On compte 66 musées nationaux en France, dont 41 relèvent du ministère de la culture, qui sont les seuls juridiquement qualifiés ainsi à l'heure actuelle dans le code du patrimoine. Ils sont gérés soit sous statut de service à compétence nationale (Musée national de la Préhistoire aux Eyzies-de-Tayac ; Musée d'archéologie nationale à Saint-Germain-en-Laye ; Musée du Moyen-Age – Cluny à Paris ; Musée de la Renaissance à Ecouen etc..), soit sous statut d'établissement public (Louvre, Picasso, Orsay, CNAC-GP, Orangerie, Mucem, MQB-JC, Musée Gustave Moreau-Henner…). Les « châteaux-musées » tels que Versailles, Fontainebleau, Compiègne ont une place singulière en raison du lien direct de leurs collections avec le monument, son histoire et celle des familles royales et impériales qui les ont habitées.
Les musées nationaux, relevant du ministère de la culture, sont tenus au respect des procédures d'acquisition prévues aux articles R. 422-5 et R. 423-1 à D. 423-18 du code du patrimoine, à l'exception du MNAM (CNAC-GP).

Musée de France : établie par la loi de 2002, dite Loi musées, cette appellation est attribuée après avis du Haut Conseil des musées de France, et établit des droits et des obligations aux institutions muséales publiques ou privées qui en bénéficient. Elle met en œuvre des critères objectifs et contrôlés par le ministère, sur la qualité et l'importance des collections, sur l'adaptation des bâtiments à leur préservation et leur présentation, sur l'existence de personnels scientifiques ainsi que d'une politique des publics. 1 200 musées de France sont recensés sur tout le territoire français, pouvant être propriété publique ou privée. Les musées de France sont tenus pour leurs acquisitions et la

conservation de leurs collections au corpus de règles du titre 4 du Livre 4 du code du patrimoine, ainsi qu'au tronc commun du Livre 1 notamment sur le droit de préemption.

Ventes volontaires/ventes judiciaires : la vente volontaire aux enchères comme son nom l'indique est à la libre initiative du vendeur, qui fait intervenir un opérateur de ventes volontaires pour organiser la mise aux enchères des biens qu'il propose à la vente. La vente judiciaire à l'inverse est réalisée en application d'une décision de justice condamnant le vendeur à disperser certains biens pour rembourser ses créanciers, ou dans des cas spécifiques imposés par la loi, telles les ventes de tutelle.

OVV - Opérateur de ventes volontaires : C'est l'appellation des commissaires-priseurs ayant perdu leur monopole en 2001 et devant désormais assurer les ventes volontaires sous la forme d'une société commerciale qui organise les « ventes aux enchères volontaires ».

CVV - Conseil des ventes Volontaires : Organe de régulation et de discipline des opérateurs de vente volontaires. Il a changé d'appellation en mars 2022 par la loi et est devenu le « Conseil des Maisons de ventes » (**CMV).**

Officier ministériel : les commissaires-priseurs avant la réforme de 2001 avaient ce statut pour toutes leurs activités, ils ne l'ont conservé que pour les ventes judiciaires.

Commissaire de justice : ce terme désigne les commissaires-priseurs assurant les ventes judiciaires et les huissiers de justice également habilités à assurer ces opérations depuis la réforme de 2015, destinée à créer une fusion entre les deux professions, entrant en vigueur progressivement.

Commissaire-priseur : du fait de la nouvelle appellation des « commissaires de justice », les opérateurs de ventes volontaires ont pu reprendre, sans risque de confusion, l'appellation, restée usuelle, de commissaires-priseurs, en application de la loi de mars 2022.

CMV : Conseil des maisons de ventes : nouvelle appellation du conseil des ventes volontaires.

Préemption en vente publique : faculté prévue par une loi du 31/12/1921 consistant pour l'Etat à se substituer d'autorité au dernier enchérisseur d'un bien culturel vendu dans le cadre d'une vente publique et à l'acquérir pour le compte d'un musée national ou d'un autre musée de France (et pour toutes les institutions patrimoniales publiques). La préemption se fait toujours au prix atteint à l'issue des enchères. L'Etat verse directement au commissaire-priseur le prix de l'œuvre préemptée et aucune indemnité n'est due à l'acquéreur évincé.

Dation en paiement : Souhaitée par André Malraux notamment dans la perspective du règlement de la succession Picasso, la loi a consacré la dation en droit fiscal en permettant le paiement de droits de succession par remise à l'État d'œuvres d'art, de livres, d'objets de collection ou de documents de haute valeur artistique ou historique (art. 1716 *bis* du Code général des impôts). Cette faculté a été étendue en 1982 au paiement des droits de mutation dus au titre des donations entre vifs et à celui du droit de partage (art. 1131 C.G.I.) ainsi qu'en 1988, au paiement de l'impôt de solidarité sur la fortune (art. 1723 *ter* OOA, C.G.I.), devenu l'IFI en 2018. La dation en paiement est une acquisition par un mécanisme de dépense fiscale. Elle est, dès lors, non susceptible d'être assortie de charges ou conditions.
La décision d'acceptation de l'offre de dation est prise par le ministre de l'Économie et des Finances, sur proposition du ministre intéressé, après avis de la Commission interministérielle d'agrément, dite **« Commission des dations ».** Cette instance, composée de représentants des différents ministères concernés, se prononce tant sur l'intérêt artistique et historique des biens que sur leur valeur. Le contribuable peut intervenir à tout moment de la procédure pour retirer son offre.

Des œuvres de Chagall, Cézanne, Courbet, Vermeer ou encore Brancusi, pour n'en citer que quelques-uns, sont ainsi entrées dans les collections publiques françaises, sans parler de plusieurs dations liées à la succession de Picasso.
Cette innovation du droit fiscal français a inspiré d'autres pays. La dation en paiement existe en Belgique et en Grande-Bretagne depuis 1985, en Espagne depuis 1987 et des dispositions comparables ont été introduites dans certains cantons suisses et en Allemagne.

Don, Donation, legs
Le don peut prendre plusieurs formes (don, donation, legs), mais dans tous les cas, son acceptation par le musée bénéficiaire est soumise à l'avis d'instances scientifiques consultatives, comme pour toutes les acquisitions des musées de France : le CAMN pour les musées nationaux relevant du ministère de la culture et listés dans le code du patrimoine dès lors que la valeur estimée excède un seuil de valeur fixé pour chaque catégorie de bien culturel, les commissions de 1er niveau en dessous de ce seuil ; des commissions ad hoc pour les musées de l'Etat relevant d'autres ministères ; la commission scientifique régionale d'acquisition pour les musées de France territoriaux.
L'acceptation du don est prononcée par arrêté ministériel pour les musées sous statut de SCN, par décision du président ou directeur de l'établissement pour le compte de l'Etat dans les établissements publics, par le maire ou le président de la collectivité concernée pour les musées de France territoriaux.

Le don d'une œuvre d'art à un musée est assimilé à un don en numéraire et ouvre droit aux mêmes avantages fiscaux qu'un mécénat en argent : 66% de la valeur du don est déductible de l'impôt sur le revenu, dans la limite de 20% du revenu imposable, avec un étalement possible sur cinq ans en cas de dépassement de cette limite.

Don manuel : simple remise de l'objet après acceptation du bénéficiaire, le don est ensuite définitif et sans conditions.

Donation : elle est faite du vivant du donateur, implique un acte notarié, et est le plus souvent assortie de conditions précisées dans cet acte. Il appartient au bénéficiaire d'apprécier si elles sont raisonnables et proportionnées à la qualité de l'objet. Le non-respect des clauses de la donation peut être un motif de remise en cause de la libéralité, par voie judiciaire.

Donation avec réserve d'usufruit : elle permet au donateur de conserver la jouissance du bien pendant une période indiquée ou jusqu'à son décès. En ce cas, seule la valeur de la nue-propriété est prise en compte pour le calcul de l'abattement fiscal de 66%.

Legs : le don intervient au décès du donateur qui en a exprimé la volonté par écrit, sous réserve de son acceptation par le bénéficiaire dans les conditions générales des dons, notamment en cas de legs avec charges.