

N° 237

—
SÉNAT

DEUXIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1994-1995

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 19 janvier 1995.
Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 mars 1995.

PROJET DE LOI

*portant transposition de la directive n° 93/7 du 15 mars 1993
du Conseil des Communautés européennes relative à la restitution
des biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un Etat
membre,*

PRÉSENTÉ

Au nom de M. Édouard BALLADUR,

Premier ministre.

Par M. Jacques TOUBON,

ministre de la culture et de la francophonie.

(Renvoyé à la commission des Affaires culturelles, sous réserve de la constitution éventuelle
d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le projet de loi transpose en droit interne la directive n° 93/7 du 15 mars 1993 du Conseil des Communautés européennes qui institue au profit de chacun des Etats membres le droit d'obtenir le retour de biens culturels sortis illicitement de son territoire.

Le droit à obtenir un tel retour permet à chacun des Etats membres de la Communauté européenne de protéger ses trésors nationaux comme les y autorise l'article 36 du traité de Rome. Il s'inscrit dans le cadre de la mise en place d'un marché intérieur en matière de biens culturels qui a été institué par le règlement n° 3911/92 du Conseil et la loi n° 92-1477 du 31 décembre 1992 fixant le régime de l'exportation de ces biens.

I. — ÉCONOMIE GÉNÉRALE DU PROJET DE LOI DE TRANSPOSITION

La transposition de la directive oblige à introduire dans la législation française des règles nouvelles au regard du droit de propriété.

Le projet de loi crée des obligations spécifiques pesant sur l'Etat français et sur le propriétaire, le possesseur ou le détenteur d'un bien culturel sorti illicitement du territoire d'un autre Etat membre.

En premier lieu, le Gouvernement devra apporter son concours à tout Etat membre réclamant le retour d'un trésor national présent sur le sol français après une sortie illicite. L'autorité administrative devra s'assurer que le bien en cause ne risque pas d'être soustrait à la procédure de restitution. A cette fin, elle devra provoquer la mise en œuvre de mesures conservatoires.

En second lieu, le projet de loi prévoit l'obligation pour le propriétaire, le possesseur ou le détenteur d'un bien culturel réclamé par un Etat membre de restituer ce bien si le juge considère qu'il doit retourner sur le territoire de cet Etat.

Cette règle est particulièrement novatrice en ce qu'elle s'applique que la personne entre les mains de laquelle se trouve le bien soit ou non responsable de la sortie illicite de celui-ci. Le projet de loi prévoit néanmoins que seul le possesseur de bonne foi a le droit de bénéficier d'une indemnité réparant son préjudice.

Le projet de loi confie au juge judiciaire pleine compétence pour décider des mesures qui affectent l'usage et la propriété du bien culturel en cause.

Le projet de loi fixe aussi quelques règles concernant, d'une part, le cas où l'Etat français veut obtenir le retour d'un bien culturel sorti illicitement de son territoire et, d'autre part, le régime juridique du bien après son retour.

Il prévoit que l'Etat doit être remboursé des dépenses qu'il a engagées pour faire revenir un bien culturel sur son territoire. Toutefois, il peut accorder une remise partielle au propriétaire. A défaut de remboursement, dans un certain délai, de ces dépenses et notamment de l'indemnité qu'il aura dû verser à un possesseur de bonne foi, l'Etat deviendra propriétaire du bien.

II. — LES RÈGLES FIXÉES PAR LE PROJET DE LOI

Le projet de loi distingue les deux cas de figure suivants :

— le cas où un Etat membre demande le retour d'un bien se trouvant sur le territoire français après une sortie illicite, qui fait l'objet du chapitre premier ;

— le cas où l'Etat français demande le retour d'un bien sur son territoire, qui fait l'objet du chapitre II.

Par ailleurs, le projet de loi comporte un chapitre III comprenant quelques dispositions spécifiques.

CHAPITRE PREMIER

Un autre Etat membre demande le retour d'un bien.

Le projet de loi (articles premier et 2) reprend les termes de la directive pour la définition des biens culturels dont un Etat membre peut demander le retour sur son territoire. Ces biens doivent être

qualifiés de trésor national en application de la réglementation de cet Etat et doivent être sortis illicitement de son territoire après le 31 décembre 1992. Il ne comporte pas, contrairement à la directive, une annexe fixant une liste de biens ; cette liste sera transposée par voie réglementaire. Le projet de loi distingue ensuite trois sections.

La section 2 (articles 3 et 4) a trait à la procédure administrative régissant la coopération entre l'Etat français et un autre Etat membre intéressé. Cette coopération n'est pas passive car elle comporte l'obligation d'informer ce dernier s'il apparaît qu'un bien, sorti illicitement de son territoire, se trouve sur le sol national. Elle emporte aussi l'obligation de rechercher un bien culturel si une demande circonstanciée est présentée par un Etat.

La section suivante concerne les mesures conservatoires que l'autorité administrative doit provoquer lorsque le bien en cause risque d'être soustrait à la procédure. L'article 5 prévoit ainsi que ces mesures sont ordonnées par le président du tribunal de grande instance sur demande de cette autorité avant même que l'Etat membre n'ait saisi le juge français d'une action tendant au retour d'un bien.

La dernière section est consacrée à la procédure judiciaire. L'action en retour du bien est introduite par l'Etat membre requérant auprès du tribunal de grande instance aux termes de l'article 6.

Si le possesseur du bien qui doit être restitué est de bonne foi, le juge lui accorde une indemnité en réparation de son préjudice. L'Etat demandeur ne pourra pas obtenir le retour du bien avant d'avoir versé cette indemnité et les frais occasionnés par la procédure. Il disposera d'un délai de trois ans pour procéder au versement de ces sommes ; passé ce délai, il sera réputé avoir renoncé à l'exécution de la décision ordonnant le retour du bien en cause (articles 6, 7 et 8).

Enfin, l'article 9 énumère différents délais de prescription fixés par la directive. En toute hypothèse, l'action est prescrite à l'expiration d'un délai d'un an à compter de la date à laquelle l'Etat membre a eu connaissance de l'identité du propriétaire ou du possesseur ou du détenteur du bien et du lieu où se trouve ce dernier.

CHAPITRE II

L'Etat français demande le retour d'un bien.

Le projet de loi énumère les catégories de biens culturels dont l'Etat pourra demander le retour. Il définit donc les biens qui constituent des trésors nationaux au sens de la législation française

(article 10). Il précise aussi que la sortie illicite est constituée par le non-respect des dispositions de la loi du 31 décembre 1992 qui a fixé le droit en matière d'exportation de biens culturels.

Les compétences de l'autorité administrative qui sera chargée de prendre des initiatives et de coopérer avec les autorités des autres Etats sont précisées à l'article 12.

Si le retour du bien culturel en cause doit être précédé du versement d'une indemnité, celle-ci sera versée par l'Etat qui deviendra dépositaire du bien jusqu'à ce qu'il soit remis à son propriétaire (articles 14, 15 et 16).

L'Etat est fondé à demander le remboursement de l'indemnité et des frais liés à la procédure de restitution du bien au propriétaire. Si au terme d'un délai de trois ans le propriétaire n'a pas remboursé ces sommes, le bien deviendra la propriété de l'Etat. Ce sera aussi le cas lorsque le propriétaire demeurera inconnu (articles 17 et 18).

Enfin, lorsque le propriétaire est une personne publique, l'autorité administrative peut demander avant de lui restituer le bien que des mesures nécessaires à sa conservation soient prises (article 19).

CHAPITRE III

Dispositions diverses.

Les compétences de l'administration des douanes sont explicitement prévues afin de permettre de s'attacher son concours (article 20).

Enfin, deux règles de droit prévues par la directive sont transposées car elles dérogent d'une certaine manière au droit commun. D'une part, l'Etat français est autorisé à recourir à l'arbitrage pour permettre le retour d'un bien en France ou dans un autre Etat membre. D'autre part, il est prévu qu'après le retour du bien en cause le droit applicable pour déterminer son propriétaire est la législation de l'Etat requérant (articles 21 et 22).

PROJET DE LOI

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de la culture et de la francophonie,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi portant transposition de la directive n° 93/7 du 15 mars 1993 du Conseil des Communautés européennes relative à la restitution des biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un Etat membre, délibéré en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat, sera présenté au Sénat par le ministre de la culture et de la francophonie, qui sera chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

CHAPITRE PREMIER

**Des biens culturels sortis illicitement du territoire
d'un autre Etat membre de la Communauté européenne
et qui se trouvent en France.**

SECTION 1

Champ d'application.

Article premier.

Au sens du présent chapitre, un bien culturel est considéré comme sorti illicitement du territoire d'un autre Etat membre de la Communauté européenne lorsque, en violation de la législation de cet Etat membre en matière de protection des trésors nationaux ou en violation du règlement (C.E.E.) n° 3911/92 du 9 décembre 1992, il en est sorti après le 31 décembre 1992.

Art. 2.

Les dispositions du présent chapitre s'appliquent aux biens culturels qui constituent, en vertu des règles en vigueur dans un autre Etat membre, des trésors nationaux au sens de l'article 36 du traité instituant la Communauté européenne, que cette qualification leur ait été donnée avant ou après leur sortie illicite du territoire de cet Etat.

Ces biens doivent, en outre :

1° soit appartenir à l'une des catégories précisées par décret en Conseil d'Etat,

2° soit faire partie :

— des collections publiques figurant sur les inventaires des musées, des archives et des fonds de conservation des bibliothèques,

— ou des inventaires des institutions ecclésiastiques.

SECTION 2

Procédure administrative.

Art. 3.

Lorsqu'il peut être présumé qu'un bien culturel se trouvant sur le territoire français relève du champ d'application des articles premier et 2 se trouve sur le territoire français, l'autorité administrative en informe l'Etat membre intéressé.

Art. 4.

Sur demande précise et circonstanciée d'un Etat membre, l'autorité administrative recherche ou fait rechercher sur le territoire français un bien culturel déterminé, relevant du champ d'application des articles premier et 2, ainsi que l'identité du propriétaire, du possesseur ou du détenteur du bien en cause.

SECTION 3

Mesures conservatoires.

Art. 5.

Dès avant l'introduction de l'action mentionnée à l'article 6, l'autorité administrative peut demander au Président du tribunal de grande instance d'ordonner toutes mesures conservatoires nécessaires lorsque la conservation matérielle du bien est en cause ou que le bien risque d'être soustrait à la procédure de retour dans l'Etat d'origine.

Nonobstant toutes voies ordinaires de recours, les mesures conservatoires cessent de produire effet si l'action judiciaire définie ci-après n'a pas été introduite dans le délai d'un an à compter de la date à laquelle l'Etat membre a eu connaissance du lieu où se trouve le bien culturel et de l'identité de son possesseur ou de son détenteur, que ce soit à la suite de l'information prévue à l'article 3 ou de la communication par l'autorité administrative du résultat des recherches effectuées conformément à l'article 4.

Elles cessent également de produire effet si l'Etat membre requérant, informé conformément à l'article 3, n'a pas procédé à la vérification de la qualité de trésor national du bien ou n'a pas communiqué les résultats de cette vérification dans un délai de deux mois.

SECTION 4

Procédure judiciaire.

Art. 6.

L'action tendant au retour du bien est introduite par l'Etat membre requérant auprès du tribunal de grande instance contre la personne qui détient matériellement le bien pour son propre compte ou celle qui le détient pour le compte d'autrui.

Elle est irrecevable si la sortie du territoire de l'Etat membre requérant n'est plus illicite à la date à laquelle l'action est introduite.

Cette action s'exerce sans préjudice des autres actions, civiles ou pénales, dont disposent, le cas échéant, l'Etat membre concerné et le propriétaire.

Art. 7.

S'il est établi que le bien culturel relève du champ d'application des articles premier et 2, le tribunal ordonne la remise de celui-ci à l'Etat membre requérant aux fins d'assurer le retour du bien sur son territoire.

Le tribunal accorde, en tenant compte des circonstances de l'espèce, au possesseur de bonne foi qui a fait preuve de la diligence requise lors de l'acquisition du bien une indemnité équitable destinée à réparer son préjudice et qui est mise à la charge de l'Etat membre requérant.

En cas de donation ou de succession, le possesseur ne peut bénéficier de droits plus favorables que ceux dont peut se prévaloir la personne qui lui a transmis le bien.

Art. 8.

Le retour du bien culturel intervient dès le paiement par l'Etat membre requérant de l'indemnité définitivement prononcée en vertu de l'article 7 ainsi que des frais occasionnés, d'une part, par l'exécution de la décision ordonnant le retour du bien et, d'autre part, par la mise en oeuvre des mesures conservatoires mentionnées à l'article 5.

A défaut du paiement de ces sommes dans un délai de trois ans à compter de la notification de la décision ordonnant le retour, l'Etat membre requérant est réputé avoir renoncé au bénéfice de cette décision.

Art. 9.

L'action tendant au retour d'un bien culturel est prescrite à l'expiration d'un délai d'un an à compter de la date à laquelle l'Etat membre a eu connaissance du lieu où se trouve ce bien et de l'identité de son propriétaire, de son possesseur ou de son détenteur.

En tout état de cause, l'action se prescrit dans un délai de trente ans à compter de la date à laquelle le bien culturel est sorti illicitement du territoire de l'Etat membre requérant. Toutefois, dans le cas des biens faisant partie des collections publiques ou des inventaires des institutions ecclésiastiques au sens du 2^o de l'article premier, lorsque ces biens font l'objet d'une protection spéciale prévue par la loi nationale de l'Etat requérant, l'action se prescrit dans un délai de soixante-quinze ans, sauf si elle est imprescriptible au regard de la législation nationale de celui-ci.

CHAPITRE II

Des biens culturels sortis illicitement du territoire français et qui se trouvent sur le territoire d'un autre Etat membre de la Communauté européenne.

SECTION I

Champ d'application.

Art. 10.

Sont considérés comme des biens culturels pour l'application du présent chapitre :

1° les biens culturels qui, relevant des catégories définies par décret en Conseil d'Etat, sont :

– soit classés monuments historiques ou archives historiques en application de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques ou de la loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives ;

– soit considérés comme trésors nationaux par l'Etat après avis de la commission prévue à l'article 7 de la loi n° 92-1477 du 31 décembre 1992 relative aux produits soumis à certaines restrictions de circulation et à la complémentarité entre les services de police, de gendarmerie et de douane ;

2° les biens culturels qui appartiennent à une personne publique et qui :

– soit figurent sur les inventaires des collections des musées, ou des organismes qui remplissent des missions patrimoniales analogues, des archives ou des bibliothèques et font partie de leurs fonds de conservation ;

– soit sont classés monuments historiques ou archives historiques en application de la loi du 31 décembre 1913 ou de la loi du 3 janvier 1979 précitées ;

3° les biens culturels qui, conservés dans les édifices affectés à l'exercice public d'un culte, ou leurs dépendances, quel que soit leur propriétaire, ou dans les édifices utilisés par des communautés religieuses, sont classés monuments historiques ou sont considérés comme des trésors nationaux par l'Etat après avis de la commission mentionnée au 1° ci-dessus.

Art. 11.

Les dispositions du présent chapitre sont applicables aux biens culturels sortis du territoire national après le 31 décembre 1992 :

– sans que l'autorisation ait été accordée s'il s'agit d'un trésor national au sens de l'article 4 de la loi du 31 décembre 1992 précitée ;

– sans que le certificat prévu à l'article 5 de la même loi ait été délivré ou que les dispositions de l'autorisation temporaire de sortie prévue à l'article 10 de la même loi aient été respectées.

SECTION 2

Procédure de retour des trésors nationaux.

Art. 12.

L'autorité administrative :

– demande aux autres Etats membres de rechercher sur leur territoire les biens culturels relevant du champ d'application des articles 10 et 11 ;

– indique à l'Etat membre lui ayant notifié la présence sur son territoire d'un bien culturel présumé être sorti illicitement du territoire français si ce bien entre dans le champ d'application des mêmes articles.

Art. 13.

L'action tendant au retour du bien culturel sur le territoire français est introduite par l'Etat auprès du tribunal compétent de l'Etat membre sur le territoire duquel se trouve le bien culturel. Cette action s'exerce sans préjudice des autres actions, civiles ou pénales, dont disposent, le cas échéant, l'Etat et le propriétaire.

Art. 14.

Lorsque le retour du bien culturel est ordonné et qu'une indemnité est allouée au possesseur, celle-ci est versée par l'Etat.

Art. 15.

L'Etat devient dépositaire du bien restitué jusqu'à ce qu'il soit remis à son propriétaire après que, le cas échéant, il a été statué sur la propriété du bien. L'Etat peut désigner un autre dépositaire.

Ce bien peut être exposé.

SECTION 3

Conditions de la restitution des biens.

Art. 16.

Le bien culturel dont le retour a été ordonné revient de plein droit à son propriétaire sous réserve qu'il soit satisfait aux dispositions de l'article 17.

Art. 17.

L'Etat demande au propriétaire du bien le remboursement de l'indemnité prévue à l'article 14, des frais occasionnés par les mesures conservatoires, par l'exécution de la décision ordonnant la restitution et par le dépôt mentionné à l'article 15. Il peut faire remise d'une partie de la dette.

Le propriétaire dispose d'un délai de deux ans pour procéder au remboursement demandé. Passé ce délai, l'autorité administrative le met en demeure de payer dans le délai d'un an. Si le remboursement n'est pas intervenu à l'issue de ce délai, l'Etat devient propriétaire du bien.

Art. 18.

La propriété du bien culturel est également acquise à l'Etat lorsque le propriétaire du bien demeure inconnu à l'issue d'un délai de cinq ans à compter de la date à laquelle l'autorité administrative a informé le public de la décision ordonnant le retour du bien.

Art. 19.

Lorsque le propriétaire est une personne publique, l'autorité administrative peut exiger, avant de lui restituer le bien, que les mesures nécessaires à la conservation et à la sécurité du bien soient prises. A défaut, après mise en demeure non suivie d'effet dans un

délai fixé par décret en Conseil d'Etat, elle peut décider de placer le bien dans un lieu offrant les garanties nécessaires.

CHAPITRE III

Dispositions diverses.

Art. 20.

L'administration des douanes peut mettre en œuvre les dispositions des articles 60, 61, 63, 65 et 322 *bis* du code des douanes pour l'application du chapitre premier de la présente loi.

Art. 21.

La propriété du bien culturel ayant fait l'objet d'une procédure de retour sur le territoire d'un Etat membre est régie par la législation de l'Etat requérant.

Art. 22.

L'Etat est autorisé à recourir à l'arbitrage pour mettre en oeuvre la procédure de retour d'un bien culturel à condition que le propriétaire, le possesseur ou le détenteur aient donné leur accord.

Art. 23.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application de la présente loi.

Fait à Paris, le 22 mars 1995.

Signé : ÉDOUARD BALLADUR.

Par le Premier ministre :

Le ministre de la culture et de la francophonie.

Signé : JACQUES TOUBON.