

N° 348

SÉNAT

TROISIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1994-1995

Annexe au procès-verbal de la séance du 4 juillet 1995.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le 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,

Par M. Jean-Paul HUGOT,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Maurice Schumann, président ; Michel Miroudot, Jacques Carat, Pierre Vallon, Pierre Laffitte, vice-présidents ; Mme Danielle Bidard-Reydet, MM. Alain Dufaut, André Maman, Philippe Richert, secrétaires ; Mme Magdeleine Anglade, MM. Maurice Arreckx, François Autain, Honoré Bailet, Jean Bernadaux, Jean Bernard, Pierre Biarnès, Jean-Pierre Blanc, James Bordas, Joël Bourdin, Jean-Pierre Calmoïn, Jean-Louis Carèrè, Robert Castaing, Roger Chinaud, Gérard Delfau, Georges Dessaigne, Ambroise Dupont, André Egu, Claude Fuzier, Alain Gérard, Daniel Goulet, Adrien Gouteyron, Jean-Paul Hugot, Pierre Jeambroun, Dominique Leclerc, Jacques Legendre, Guy Lemaire, François Lesein, Mme Hélène Lyc, MM. Marcel Lucotte, Kléber Malécot, Philippe Nachbar, Sosefo Makapé Papilio, Robert Piat, Guy Poirieux, Roger Quilliot, Yvan Renar, Claude Saunier, Pierre Schiélé, René-Pierre Signé, Albert Vecten, André Vezinhet, Marcel Vidal.

Voir le numéro :

Sénat 237 (1994-1995).

Patrimoine.

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| INTRODUCTION | 5 |
| I. LA PROTECTION DES BIENS CULTURELS DANS L'ESPACE EUROPÉEN | 7 |
| A. UNE PROTECTION QUI RELÈVE FONDAMENTALEMENT DE LA COMPÉTENCE DES ÉTATS MÈMBRES | 7 |
| 1. <i>Une compétence fondée sur l'article 36 du traité de Rome</i> | 7 |
| 2. <i>La définition des « trésors nationaux »</i> | 8 |
| 3. <i>Le choix des instruments de protection du patrimoine national</i> | 10 |
| B. UNE PROTECTION ASSURÉE DE FAÇON SUBSIDIAIRE PAR LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE | 13 |
| 1. <i>Une compétence enserrée dans les limites fixées par l'article 128 du traité de Maastricht</i> | 13 |
| 2. <i>Une protection minimale et uniforme aux frontières extérieures de la Communauté</i> | 14 |
| 3. <i>Une coopération intracommunautaire visant à renforcer l'efficacité des législations nationales</i> | 15 |
| II. LA DIRECTIVE DÉFINIT UNE PROCÉDURE ORIGINALE DE RETOUR DES BIENS CULTURELS SUR LE TERRITOIRE DES ÉTATS MÈMBRES DONT ILS SONT SORTIS ILLICITEMENT | 16 |
| A. L'INTRODUCTION D'UNE ACTION EN RESTITUTION D'UN BIEN CULTUREL | 16 |
| B. LES CONDITIONS DE LA RESTITUTION DES BIENS CULTURELS | 17 |
| 1. <i>Les conditions relatives à la qualité du bien et aux caractéristiques de la sortie du territoire</i> | 18 |
| a) <i>Le bien constitue un « bien culturel » au sens de la réglementation communautaire</i> | 18 |
| b) <i>La sortie du bien présente un caractère illicite et doit être postérieure au 31 décembre 1992</i> | 19 |
| 2. <i>Les règles de prescription de l'action en restitution</i> | 20 |
| C. LA PORTÉE DE LA DÉCISION ORDONNANT LE RETOUR DU BIEN | 20 |
| 1. <i>Le retour matériel du bien sur le territoire de l'Etat membre requérant</i> | 20 |
| 2. <i>L'indemnisation du possesseur de bonne foi</i> | 21 |
| 3. <i>La propriété du bien culturel restitué est régie par la législation de l'Etat membre requérant</i> | 22 |
| III. UNE TRANSPOSITION DÉLICATE QUE POURRAIT AGGRAVER CERTAINES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI | 22 |
| A. UNE ARTICULATION MALAISÉE AVEC LES RÈGLES FONDAMENTALES DU DROIT FRANÇAIS DE LA PROPRIÉTÉ | 22 |
| 1. <i>L'action en retour d'un bien culturel s'exerce sans préjudice d'une éventuelle action en revendication de propriété</i> | 22 |
| 2. <i>La directive ne prévoit pas la possibilité pour l'Etat membre requérant de renoncer au bénéfice de la décision ordonnant le retour du bien culturel</i> | 23 |
| B. LE RÉGIME DE PROPRIÉTÉ DES BIENS CULTURELS RESTITUÉS PROPOSÉ PAR LE PROJET DE LOI POURRAIT AGGRAVER CES DIFFICULTÉS | 24 |

| | |
|--|-----------|
| 1. Un transfert de propriété du bien à l'Etat peu respectueux des droits du propriétaire public ou privé..... | 24 |
| 2. Un dispositif qui aboutit dans certains cas à transférer sur les collectivités territoriales le coût de la politique culturelle définie par l'Etat..... | 26 |
| 3. Des dispositions qui méconnaissent le principe constitutionnel de proportionnalité entre la peine et l'infraction commise..... | 27 |
| IV. LA POSITION DE LA COMMISSION..... | 27 |
| A. CONCILIER LE RETOUR DES BIENS CULTURELS SUR LE TERRITOIRE NATIONAL ET LE RESPECT DU DROIT DE PROPRIÉTÉ..... | 28 |
| B. INSCRIRE DANS LA LOI LE PRINCIPE DE LA PUBLICITÉ DE L'ACTION EN RETOUR D'UN BIEN CULTUREL..... | 29 |
| EXAMEN DES ARTICLES..... | 30 |
| CHAPITRE PREMIER - Des biens culturels sortis illicitement du territoire d'un autre Etat membre de la Communauté européenne et qui se trouvent en France..... | 30 |
| • Article premier: Définition de la sortie illicite du territoire d'un Etat membre..... | 30 |
| • Article 2 : Définition des biens culturels susceptibles de faire l'objet d'une procédure de restitution..... | 32 |
| • Article 3 : Notification de la présence en France d'un bien culturel ayant quitté illicitement le territoire d'un autre Etat membre..... | 35 |
| • Article 4 : Recherche d'un bien culturel sur le territoire français..... | 35 |
| • Article 5 : Mesures conservatoires..... | 36 |
| • Article 6 : Introduction d'une action tendant au retour du bien..... | 38 |
| • Article additionnel après l'article 6 : Publicité relative à l'introduction d'une action en restitution..... | 40 |
| • Article 7 : Prononcé de la restitution et indemnisation du possesseur de bonne foi..... | 41 |
| • Article 8 : Remboursement par l'Etat membre requérant des dépenses engagées au cours de la procédure de restitution..... | 43 |
| • Article 9 : Prescription de l'action en restitution..... | 45 |
| 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..... | 46 |
| • Article 10 : Détermination des trésors nationaux entrant dans le champ de l'action en retour..... | 46 |
| • Article 11 : Définition de la sortie illicite du territoire français..... | 50 |
| • Article 12 : Coopération administrative en matière de recherche et d'identification d'un bien culturel..... | 52 |
| • Article 13 : Action tendant au retour d'un bien culturel sur le territoire français..... | 53 |
| • Article additionnel après l'article 13 : Publicité entourant l'action en retour d'un bien culturel sur le territoire français..... | 54 |
| • Article 14 : Versement par l'Etat de l'indemnité allouée au possesseur de bonne foi..... | 55 |
| • Article 15 : Dépôt du bien restitué auprès de l'Etat..... | 55 |
| • Article 16 : Régime de propriété du bien restitué..... | 57 |
| • Article 17 : Conditions de la restitution des biens..... | 57 |
| • Article 18 : Dévolution à l'Etat des biens dont le propriétaire demeure inconnu..... | 60 |
| • Article 19 : Conditions particulières régissant la restitution des biens publics..... | 61 |
| CHAPITRE III - Dispositions diverses..... | 62 |

| | |
|---|----|
| • Article 20 : Pouvoirs d'investigation reconnus aux agents des douanes..... | 62 |
| • Article 21 : Propriété des biens dont le retour sur le territoire d'un autre Etat membre a été ordonné | 63 |
| • Article 22 : Recours possible à l'arbitrage | 64 |
| • Article 23 : Décret d'application | 65 |
| CONCLUSION | 65 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 67 |
| TABLEAU COMPARATIF | 69 |
| ANNEXE : 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 | 85 |

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi qui nous est aujourd'hui soumis a pour objet de transposer en droit français 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.

Cette directive constitue le second volet de la réglementation adoptée par la Communauté européenne en matière de protection des patrimoines nationaux. Sans porter préjudice à la compétence reconnue aux Etats membres par l'article 36 du traité de Rome, cette réglementation tend à renforcer ou à compléter les politiques nationales définies par les Etats membres pour assurer la conservation de leurs trésors nationaux sur leur territoire national. Le règlement (CEE) n° 3911/92 du Conseil du 9 décembre 1992 institue une protection minimale et uniforme des trésors nationaux aux frontières extérieures de l'Union européenne ; la présente directive tend à faciliter le retour des biens culturels sur le territoire de l'Etat membre dont ils sont sortis illicitement.

Paradoxalement, ce ne sont pas les dispositions assurant la transposition de la directive qui soulèvent les principales difficultés de ce projet de loi, mais celles qui déterminent le régime de propriété des biens culturels dont le retour sur le territoire français a été ordonné, pour la définition desquelles la France recouvre sa pleine compétence.

I. LA PROTECTION DES BIENS CULTURELS DANS L'ESPACE EUROPEEN

La Communauté européenne a toujours reconnu la spécificité des biens culturels. En 1957, les Etats signataires du traité de Rome les ont soumis à un régime dérogatoire, admettant que « *la protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique* » justifiait, au même titre que les impératifs liés à la moralité publique, au maintien de l'ordre public, à la sécurité publique, à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux, une exception au principe de libre circulation des biens.

Jusqu'en 1993, la protection des patrimoines nationaux est assurée exclusivement par les Etats membres. Depuis lors, une compétence subsidiaire est reconnue en cette matière à l'Union européenne, dont l'intervention doit tendre à appuyer ou à compléter la politique définie par les Etats membres.

A. *UNE PROTECTION QUI RELÈVE FONDAMENTALEMENT DE LA COMPÉTENCE DES ETATS MEMBRES*

La protection des patrimoines nationaux ressortit, en application et dans les limites fixées par l'article 36 du traité de Rome, à la compétence des Etats membres. Cette compétence porte tant sur la définition des trésors nationaux dont les Etats souhaitent assurer la conservation sur leur territoire que sur le choix des instruments de cette politique.

1. Une compétence fondée sur l'article 36 du traité de Rome

• L'article 36 du traité de Rome autorise les **Etats membres** à prévoir, par dérogation au principe de libre circulation des biens posé par ses articles 30 et 34, des **restrictions ou des interdictions** d'importation, d'exportation ou de transit justifiées « **par la protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique** ».

Or, comme l'a souligné M. Pierre Pescatore, alors qu'il exerçait encore les fonctions de juge à la Cour de justice de la Communauté européenne : « *l'article 36 est plus qu'une exception aux règles du libre échange : il marque une limite à la compétence de la Communauté* ».

De plus, et jusqu'à l'entrée en vigueur du traité de Maastricht le 1er janvier 1994, la Communauté ne disposait d'aucune compétence pour intervenir en matière culturelle.

- Ni l'acte unique européen, ni le traité sur l'Union européenne ne remettent en cause les dispositions de l'article 36 du traité de Rome.

Au contraire, la Conférence des Etats signataires de l'Acte unique a pris le soin d'assortir le texte du traité d'une déclaration précisant notamment qu'aucune des dispositions visant à l'établissement du marché intérieur *« n'affecte le droit des Etats membres de prendre celles des mesures qu'ils jugent nécessaires en matière de lutte contre (...) le trafic des oeuvres d'art et des antiquités »*

Et si le traité de Maastricht reconnaît, pour la première fois, une compétence de la Communauté en matière culturelle, ce n'est, comme on le verra plus loin, que de manière subsidiaire, en sorte que la compétence des Etats membres à assurer la protection de leurs trésors nationaux est intégralement préservée.

2. La définition des « trésors nationaux »

La compétence des Etats membres porte tout d'abord sur la définition des biens culturels dont ils entendent assurer la conservation sur leur territoire, c'est-à-dire sur l'interprétation de la notion de *« trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique »* utilisée par l'article 36 du traité de Rome.

- Cette compétence ne fait pas de doute aux yeux de M. Pierre Pescatore, dont l'analyse sur la question¹ est partiellement reproduite, ci-après.

« A défaut de jurisprudence spécifique sur le sujet, voyons comment la Cour a traité des notions parallèles et proches, comme celle de la moralité ou de l'ordre public. La jurisprudence exprime, à cet égard, deux positions qui reflètent la polarité du problème. »

« Tout d'abord, la Cour a dit qu'il appartient à chaque Etat membre de définir quelles sont, sur son territoire, les exigences de l'ordre public et de la moralité ; elle n'a jamais essayé d'imprimer une signification communautaire à ces notions. Je ne crois pas qu'elle jugerait autrement le jour où il s'agirait de définir ce qu'un Etat considère comme étant son intérêt »

¹ « Le commerce de l'art et le marché commun », Revue trimestrielle de droit européen, 1985, p. 451 et suivantes.

culturel, sa conception artistique et son passé historique. L'article 36 est plus qu'une exception aux règles du libre échange : il marque une limite à la compétence de la Communauté.

« Mais en même temps, la Cour exerce un contrôle marginal en la matière, qui n'est pas dissemblable du contrôle de l'excès ou du détournement de pouvoir en droit administratif. L'article 36 fait figure d'exception dans un milieu de libre échange ; il comporte au surplus une clause d'abus qui doit empêcher que cette possibilité de dérogation soit utilisée à des fins de discrimination ou de protectionnisme commercial. La Cour a, dans de nombreuses décisions, mis l'accent sur ces limites, en utilisant différentes formules. S'il est vrai qu'il faut reconnaître aux autorités nationales compétentes une marge d'appréciation adéquate, la portée de ces notions ne saurait être déterminée unilatéralement par les Etats membres sans contrôle des institutions de la Communauté ; il faut que l'on soit en présence « d'une menace réelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société. »

Enfin, la Cour a mis l'accent sur le caractère extraéconomique des valeurs protégées par l'article 36 qui ne saurait donc être détourné de sa fonction en étant utilisé pour favoriser l'intérêt commercial de l'Etat. Là aussi, on peut anticiper que, le jour où il s'agira de déterminer ce qu'est un trésor national, artistique ou historique, la Cour s'inspirera des mêmes standards d'appréciation. Ainsi, le recours, par un Etat membre, aux facilités offertes par l'article 36 afin d'enrichir à bon compte ses collections nationales, sans que soit réellement en cause la protection d'un trésor d'intérêt national, pourrait être considéré comme un usage abusif de l'article 36. »

• En France, le juge administratif a eu l'occasion de se prononcer sur l'interprétation de la notion de « trésor national ». Devant le Conseil d'Etat réuni en Assemblée, le commissaire du Gouvernement Jean Kahn indiquait dans des conclusions restées célèbres¹ : « ce qui fait l'intérêt national d'un ouvrage ou d'une entreprise, c'est, bien plus que la nationalité de son auteur, l'intérêt que lui porte ou qu'est supposée lui porter la Nation. Les deux choses, certes, sont parfois liées, du moins jusqu'à un certain point, mais elles ne le sont pas d'une manière assez étroite, assez rigide, pour que l'origine de l'oeuvre d'art soit davantage qu'un simple élément de fait dans l'appréciation de l'intérêt qu'elle présente pour le public ou pour la Nation. »

Et de préciser, à propos de dessins de J.B. Tiepolo importés en France vingt-cinq ans plus tôt : « Ils n'ont sans doute aucun intérêt national

¹ Affaire Sieur Hélié de Talleyrand - Périgord, CE, Assemblée, 12 décembre 1969. Conclusions Jean Kahn reproduites dans l'AJDA de janvier 1970, p. 34 et suivantes.

d'histoire (...) ; mais ils ont certainement un intérêt national d'art, en ce sens que la France est intéressée à conserver sur son sol les oeuvres de maîtres vénitiens qui, jusqu'ici, sont peu représentées dans nos musées. D'ailleurs, serions-nous mieux pourvus en monuments de l'école vénitienne que la solution ne serait pas différente, car s'il est intéressant de créer une collection lorsqu'elle n'existe pas, il n'est pas moins intéressant de la compléter lorsqu'elle existe. Nous vous demanderons en conséquence d'admettre (...) que rien ne s'oppose en principe à ce que des oeuvres d'art d'origine étrangère soient regardées comme présentant un intérêt national d'art ou d'histoire ».

• **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, dont le titre II régit désormais l'exportation des biens culturels hors du territoire douanier, **a fixé la définition française des trésors nationaux.**

Aux termes de l'article 4 de cette loi constituent des trésors nationaux : *« les biens appartenant aux collections publiques, les biens classés 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 ainsi que les autres biens qui présentent un intérêt majeur au point de vue de l'histoire, de l'art ou de l'archéologie ».*

Pour cette dernière catégorie de biens, la qualification de « trésor national » est la conséquence du refus de l'octroi du certificat auquel est désormais subordonnée la sortie hors du territoire national des biens répondant aux critères d'ancienneté et de valeur marchande fixés par la voie réglementaire.

3. Le choix des instruments de protection du patrimoine national

La compétence des Etats membres s'étend à la définition des instruments de protection de leurs trésors nationaux.

L'exercice de cette compétence est toutefois encadré par les limites fixées par l'article 36 du traité de Rome d'une part, et par les conséquences de l'entrée en vigueur du marché unique des biens d'autre part.

• **Les limites fixées par l'article 36 du traité de Rome**

L'article 36 du traité de Rome encadre la compétence des Etats membres de deux façons complémentaires.

Premièrement, il définit la nature des mesures de protection que les Etats sont autorisés à prendre par dérogation au principe de libre circulation des biens : dans le cas d'espèce, il ne peut s'agir que de **restrictions** ou **d'interdictions** de sortie du territoire.

Comme en a jugé la Cour de justice de la Communauté européenne ¹, n'entre pas dans le cadre des procédures autorisées par l'article 36 du traité l'institution d'une taxe à l'exportation des oeuvres d'art par le Gouvernement italien : *« la perception d'une taxe a pour conséquence de rendre plus onéreuse l'exportation des produits en cause, mais sans s'assurer la réalisation du but visé par cet article, qui est de protéger le patrimoine culturel national. »*

Deuxièmement, l'article 36 précise que les mesures de restriction ou d'interdiction ne doivent toutefois *« ni constituer un moyen de discrimination arbitraire, ni une restriction déguisée de commerce entre les Etats membres »*.

La définition des instruments de protection des trésors nationaux est donc soumise au contrôle de la Cour de Justice, à laquelle il appartiendrait de sanctionner d'éventuels détournements de pouvoir commis par les Etats membres à l'occasion d'une interdiction abusive d'exporter un bien culturel.

Jusqu'à ce jour, la Cour de Justice n'a toutefois été saisie par la Commission d'aucune décision d'interdiction d'exportation.

• **Les limites factuelles issues de l'entrée en vigueur du marché unique pour les biens**

Juridiquement, l'entrée en vigueur du marché unique pour les biens, le 1er janvier 1993, n'a pas entamé le droit des Etats membres à réglementer l'exportation des biens culturels.

Toutefois, et pour des raisons évidentes, la suppression des frontières intra-communautaires fait peser une menace sur l'efficacité des dispositifs nationaux de protection qui, comme celui de la France avant 1993, reposent sur un contrôle douanier systématique des biens lors du passage des frontières.

C'est la raison pour laquelle la France a été amenée, dans les tous derniers jours de 1992, à réformer en profondeur sa législation applicable aux exportations d'oeuvres d'art.

¹ Affaire 7-68, Arrêt du 10 décembre 1968, Rec. 1968, p 618 et 5.

• **Dans la pratique, les procédures mises en place par les Etats membres assurent une protection inégale des trésors nationaux.**

Sous des formes variées, tous les Etats membres se sont aujourd'hui dotés d'une réglementation leur permettant de contrôler l'exportation définitive des éléments les plus significatifs de leur patrimoine culturel.

L'on distingue grossièrement deux types de procédures assurant le contrôle de l'exportation des oeuvres d'art. La première repose sur l'interdiction d'exporter un certain nombre d'objets, identifiés sur une **liste limitative et préalable des trésors nationaux**, l'exportation des autres biens culturels n'étant soumise à aucune formalité. La deuxième repose sur le **contrôle systématique des biens culturels** dont la sortie du territoire national est envisagée.

Le système de la liste des biens dont l'exportation est prohibée est retenu, à quelques nuances près, par les Etats du nord de l'Europe : l'Allemagne, le Danemark, les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg.

Le contrôle systématique des biens culturels proposés à l'exportation a la préférence des pays du Sud de l'Europe, aux premiers rangs desquels la Grèce, l'Italie, l'Espagne et le Portugal.

Au sein de cette classification, la Grande-Bretagne et la France occupent une position intermédiaire.

Il n'est pas indifférent de constater que le partage des Etats membres entre ceux qui ont adopté une législation plutôt protectrice de leur patrimoine et ceux qui lui ont préféré une réglementation plus libérale rejoint à peu de choses près la classification entre les pays « gisements » et les pays qui se sont fait une spécialité du commerce des oeuvres d'art.

• **L'exemple français**

Tournant le dos à la réglementation douanière instituée en 1941, le **dispositif de protection** du patrimoine national défini par 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 repose sur la **délivrance d'un certificat de libre circulation des biens.**

Ce certificat, qui peut être demandé à tout moment et non seulement lorsque la sortie du bien est envisagée, **atteste que le bien ne présente pas le caractère d'un trésor national**, et qu'il peut dès lors circuler librement hors de France.

Est toutefois dispensée de l'obtention du certificat la sortie hors du territoire national des biens culturels qui n'entrent pas dans les catégories de biens protégés (comme, par exemple, les oeuvres cinématographiques) ou qui ne répondent pas aux critères d'ancienneté (comme, par exemple, les oeuvres d'art contemporain ou les photographies réalisées depuis moins de cinquante ans) ou de valeur (par exemple, les tableaux dont la valeur marchande est inférieure à 150.000 ECU ou 990.000 francs) fixés par le décret n° 93-124 du 29 janvier 1993 relatif aux biens culturels soumis à certaines restrictions de circulation.

La nouvelle réglementation s'est voulue plus respectueuse de la fluidité du marché de l'art et des droits des propriétaires que ne l'était la défunte « loi » de 1941. Elle repose sur le principe suivant : **l'octroi du certificat est la règle, le refus l'exception**. De plus, lorsque le certificat a été refusé une première fois à un bien privé non classé monument ou archive historique, il ne peut être refusé une seconde fois si l'administration n'a pas, dans le délai de trois ans qui suit le refus du certificat, organisé sa conservation sur le territoire français.

B. UNE PROTECTION ASSURÉE DE FAÇON SUBSIDIAIRE PAR LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE

1. Une compétence enserrée dans les limites fixées par l'article 128 du traité de Maastricht

Si le traité sur l'Union européenne reconnaît, pour la première fois, une compétence de la Communauté en matière culturelle, ce n'est, dans le domaine particulier de la conservation du patrimoine culturel d'importance européenne, que pour « *encourager la coopération entre les Etats membres et, si nécessaire, appuyer et compléter leur action* ».

Est en particulier exclue des compétences culturelles reconnues à la Communauté « *toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres* ».

Il ne sera donc pas possible à la Commission de proposer, sur la base de cette compétence nouvelle, l'adoption d'une communication interprétative de la notion de trésor national, visant à harmoniser les critères d'interprétation de cette notion. Engagée en 1988 et 1989, sur le fondement d'une interprétation extensive des compétences communautaires en général et des siennes en particulier, la réflexion de la Commission poursuivant cet objectif s'est heurtée, l'on s'en souvient, à l'opposition résolue de plusieurs Etats membres, parmi lesquels la France.

Notons enfin que la **procédure d'adoption** des actes communautaires en matière culturelle est **particulièrement contraignante**. L'adoption d'actions d'encouragement est soumise à la **procédure de codécision** entre le Parlement européen et le Conseil, prévue par l'article 189 B du traité, qui confère au Parlement un droit de veto sur les propositions soumises à son approbation ; elle doit être précédée de la consultation du nouveau comité des régions ; elle **requiert**, à chaque stade de la procédure, **l'unanimité des Etats membres statuant au sein du Conseil** ; l'adoption de recommandations, sur proposition de la Commission, nécessite également l'unanimité du Conseil.

2. Une protection minimale et uniforme aux frontières extérieures de la Communauté

Anticipant sur la ratification et l'entrée en vigueur du traité sur l'Union européenne signé à Maastricht le 7 février 1992, la Commission a pris l'initiative de proposer au Conseil l'adoption d'un règlement soumettant à des règles uniformes l'exportation des biens culturels hors de la Communauté européenne.

L'objectif poursuivi était d'éviter que la suppression des frontières intra communautaires, le 1er janvier 1993, n'induisse, compte tenu de la disparité des niveaux de protection des trésors nationaux offertes par les législations nationales, de véritables détournements de trafic des biens culturels, les biens en provenance des pays protecteurs transitant dans un premier temps par le territoire d'un pays moins protecteur afin de sortir plus aisément de l'espace européen.

Adopté le 9 décembre 1992, le **règlement (CEE) n° 3911/92 du Conseil concernant l'exportation de biens culturels** subordonne à la présentation d'une **licence d'exportation** la sortie des biens culturels hors du territoire douanier de la Communauté.

Ce règlement douanier présente la caractéristique essentielle de ne pas empiéter sur la compétence reconnue aux Etats membres, en matière de protection de leur patrimoine national.

• La licence d'exportation est délivrée, selon les règles et les critères prévus par sa législation nationale, par l'Etat membre sur le territoire duquel se trouvait le bien culturel à titre définitif au moment de l'entrée en vigueur du marché unique pour les biens, le 1er janvier 1993, ou par celui sur le territoire duquel un bien culturel a été envoyé légalement et à titre définitif après cette date.

La validité du certificat d'exportation accordé par l'Etat membre compétent est reconnue par tous les Etats membres de la Communauté.

• Renonçant à se hasarder à proposer une nouvelle harmonisation de la notion de « trésors nationaux », contraire aux dispositions de l'article 128 du traité de Maastricht, la Commission a prévu de **limiter le champ d'application du règlement communautaire aux seuls trésors nationaux définis selon les législations nationales qui répondraient en outre à des caractéristiques communes, fixées à l'échelon communautaire.** La liste commune des biens culturels annexée au règlement européen fait intervenir trois éléments : une énumération de **catégories de biens**, et, pour chacune de ces catégories, des **critères tirés de l'ancienneté du bien et de sa valeur marchande.**

Seuls pourront donc bénéficier de la protection communautaire, les trésors nationaux qui entrent dans une des catégories de biens énumérées par l'annexe du règlement, correspondent au critère d'ancienneté et dont la valeur marchande excède les seuils prévus.

3. Une coopération intracommunautaire visant à renforcer l'efficacité des législations nationales

Pour ces mêmes biens, la directive 93/7/CEE du Conseil du 15 mars 1993 relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un Etat membre, dont le présent projet de loi tend à assurer la transposition en droit interne, vise à renforcer l'efficacité des dispositifs nationaux de protection du patrimoine, en définissant une procédure originale de retour des biens sur le territoire de l'Etat membre dont ils sont sortis en violation de la législation nationale.

Cette même directive instaure des mécanismes de coopération entre les Etats membres en matière de recherche, de localisation et d'identification du possesseur ou du détenteur des biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un Etat membre.

A ce jour, sept pays ont transposé les dispositions de cette directive dans leur droit interne : le Danemark, le Royaume-Uni, l'Irlande, la Suède, la Finlande, l'Espagne et les Pays-Bas. Le Portugal a fait savoir à la Commission européenne que sa législation n'avait pas besoin d'être adaptée pour rendre la directive applicable.

II. LA DIRECTIVE DÉFINIT UNE PROCÉDURE ORIGINALE DE RETOUR DES BIENS CULTURELS SUR LE TERRITOIRE DES ÉTATS MEMBRES DONT ILS SONT SORTIS ILLICITEMENT

Présentée dans les considérants qui l'accompagnent comme « *un premier pas* » vers la « *reconnaissance mutuelle des législations nationales en la matière* », la procédure de restitution des biens culturels définie par la directive 93/7/CEE du Conseil se distingue par son caractère novateur. Parce qu'elle tend exclusivement à assurer le retour matériel d'un bien culturel sur le territoire de l'Etat membre dont il est sorti illicitement, l'action en restitution prévue par la directive ne peut être rapprochée d'aucune action connue, comme celle qui régit par exemple la revendication des biens meubles.

D'une apparente simplicité, cette procédure est le fruit d'un compromis parfois difficile, tant les législations des Etats membres peuvent différer par exemple sur la protection accordée respectivement au propriétaire dépossédé et au possesseur de bonne foi en les mains duquel est retrouvé un bien perdu ou volé ou encore sur les modalités de preuve de la bonne foi de ce possesseur.

L'âpreté des négociations auxquelles se sont récemment livrés les Etats participants à la conférence diplomatique réunie à Rome à l'initiative de l'UNIDROIT (Institut international pour l'unification du droit privé) en vue de l'élaboration d'une convention sur le retour des biens culturels volés ou exportés illicitement vient à point nommé nous faire prendre la mesure des obstacles qui ont dû être surmontés pour parvenir à l'adoption de la présente directive.

A. L'INTRODUCTION D'UNE ACTION EN RESTITUTION D'UN BIEN CULTUREL

1. L'aboutissement d'une coopération administrative

La directive instaure une coopération administrative entre les Etats membres, afin de faciliter la recherche et la localisation des biens culturels sortis illicitement du territoire d'un Etat, et de permettre l'identification de leur possesseur ou de leur détenteur.

Elle impose aux Etats membres de désigner une ou plusieurs autorités centrales pour exercer les compétences prévues par la directive.

L'article 4 de la directive définit de façon non limitative les missions qui doivent être confiées par les Etats membres à l'autorité compétente.

L'autorité administrative compétente doit notamment :

- rechercher, à la demande d'un Etat membre, un bien culturel qui a quitté illicitement son territoire et identifier la personne qui détient matériellement le bien ;

- notifier à l'Etat membre concerné la découverte sur le territoire national d'un bien dont elle peut présumer qu'il a quitté illicitement son territoire ;

- permettre à l'autorité compétente de l'Etat membre concerné de procéder, dans un délai de deux mois suivant la notification précitée, à la vérification de la qualité de trésor national du bien en question. Cette vérification peut en effet nécessiter l'examen du bien par des experts compétents ;

- prendre les mesures provisoires propres à assurer la conservation du bien lorsque les conditions matérielles dans lesquelles le bien est retrouvé ne présentent pas les garanties nécessaires ou à éviter que le bien ne soit soustrait à la procédure de restitution ;

- servir d'intermédiaire entre le possesseur ou le détenteur du bien et l'Etat membre requérant. A ce titre, la directive prévoit que l'autorité compétente peut faciliter le recours à la procédure d'arbitrage, dans les conditions prévues par la législation de l'Etat membre sur le territoire duquel se trouve le bien, et sous réserve de l'accord de l'Etat membre requérant et du possesseur ou du détenteur du bien.

2. Une action introduite par l'Etat membre requérant

La directive détermine les règles présidant à l'introduction d'une action en retour d'un bien culturel.

L'action est introduite par l'Etat membre requérant auprès du tribunal compétent de l'Etat membre sur le territoire duquel se trouve le bien.

Elle est dirigée contre la personne qui détient matériellement le bien pour son propre compte, c'est-à-dire le possesseur, ou à défaut, contre la personne qui détient le bien pour le compte d'autrui, c'est-à-dire le détenteur.

B. LES CONDITIONS DE LA RESTITUTION DES BIENS CULTURELS

La directive dispose que le retour du bien culturel est ordonné par le tribunal compétent lorsqu'il est établi que le bien constitue un bien culturel entrant dans son champ d'application et que la sortie du territoire national

présente un caractère illicite, sous réserve toutefois que l'action ne soit pas prescrite.

Dès lors que ces conditions sont réunies, la **compétence du juge est liée** : il doit ordonner le retour du bien culturel sur le territoire de l'Etat membre requérant.

1. Les conditions relatives à la qualité du bien et aux caractéristiques de la sortie du territoire

La directive pose deux conditions de fond au retour du bien culturel sur le territoire de l'Etat membre requérant : le bien doit constituer un « bien culturel » au sens de la réglementation communautaire ; la sortie du territoire de l'Etat membre requérant doit présenter un caractère illicite.

Parce que la protection de leur patrimoine national relève, en application de l'article 36 du Traité de Rome, de la compétence des Etats membres, c'est à l'Etat membre requérant qu'il appartient d'établir que ces deux conditions sont réunies.

L'article 5 de la directive subordonne ainsi la recevabilité de l'acte introductif de l'action en restitution à la production, par l'Etat membre requérant :

- d'un document décrivant le bien faisant l'objet de la demande et déclarant que celui-ci est un bien culturel,

- d'une déclaration des autorités compétentes attestant que le bien culturel a quitté illicitement son territoire.

a) *Le bien constitue un « bien culturel » au sens de la réglementation communautaire*

Constituent des « biens culturels » au sens de la directive 93/7 du 15 mars 1993, les biens qui satisfont aux **deux conditions** suivantes :

- être considéré comme un « **trésor national** » en application de la législation de l'Etat membre requérant ;

- entrer dans l'une des **catégories communes de biens culturels** protégés à l'échelon communautaire ou encore être **inventorié** dans les **collections publiques** ou par les **autorités ecclésiastiques**.

Comme cela a été indiqué plus haut, la liste commune des biens entrant dans le champ de la protection communautaire fait intervenir trois

éléments : une énumération de catégories de biens, un critère tiré de l'ancienneté du bien et un critère tiré de sa valeur marchande.

b) La sortie du bien présente un caractère illicite et doit être postérieure au 31 décembre 1992

• Selon la définition fournie par l'article premier de la directive, présente un **caractère illicite** la sortie du territoire d'un Etat membre effectuée:

- en violation de la législation nationale assurant la protection des trésors nationaux,

- en violation du règlement communautaire (CEE) n° 3911/92 du 9 décembre 1992 concernant l'exportation des biens culturels.

Doit être assimilée à une sortie illicite, l'absence de retour sur le territoire de l'Etat membre requérant d'un bien culturel bénéficiant d'une autorisation temporaire de sortie ou la violation de l'une des conditions prévues par cette autorisation.

• Le caractère illicite de la sortie du territoire est **apprécié au moment de l'introduction d'une action** en restitution et non au moment de la survenance des faits.

L'article 7-2 de la directive déclare irrecevable l'action tendant à obtenir le retour d'un bien culturel dont la sortie du territoire de l'Etat membre requérant ne serait plus illégale au moment où l'action est introduite.

Plusieurs années pourront parfois séparer la sortie illicite de la découverte du bien sur le territoire d'un autre Etat membre. Il importe dès lors d'exclure du champ de l'action en restitution les biens auxquels la législation de l'Etat membre n'accorderait plus de protection au moment où l'action est susceptible d'être introduite.

• **La sortie doit être postérieure au 31 décembre 1992.**

De façon tout à fait logique, l'article 13 de la directive restreint le champ d'application de l'action qu'elle définit aux seuls biens sortis du territoire d'un Etat membre « à partir du 1er janvier 1993 ».

La fixation de ce point de départ de l'action en restitution permet d'en limiter la portée au seul objectif poursuivi par la réglementation communautaire en la matière : compenser les effets de la suppression des frontières intra-communautaires en renforçant l'efficacité des législations nationales relatives à la protection des trésors nationaux.

C'est la raison pour laquelle seuls pourront donner lieu à restitution les biens culturels qui seront sortis du territoire après l'entrée en vigueur du marché unique pour les biens, le 1er janvier 1993.

2. Les règles de prescription de l'action en restitution

L'article 7-1 de la directive tend à harmoniser, dans le cas d'espèce, les règles de prescription applicables dans les différents Etats membres.

Il fixe un **principe** : l'action en restitution des biens culturels se prescrit dans un délai de **trente ans** à compter de la sortie illicite du territoire d'un Etat membre.

Toutefois, lorsque l'Etat membre requérant a été informé, dans le cadre de la coopération administrative instaurée par la directive, du lieu où se trouve un bien culturel et de l'identité de son possesseur ou de son détenteur, l'action se prescrit dans un délai **d'un an** à compter de la date à laquelle ces informations ont été portées à sa connaissance.

Enfin, le délai de prescription est porté à **soixante-quinze ans**, ou l'action demeure **imprescriptible** si la législation de l'Etat membre requérant le prévoit, pour les biens appartenant aux collections publiques, et, dans les pays leur accordant une protection spécifique, pour les biens inventoriés par les autorités ecclésiastiques.

C. LA PORTÉE DE LA DÉCISION ORDONNANT LE RETOUR DU BIEN

Parce que le droit de propriété ressortit à la compétence exclusive des Etats membres, l'action en restitution des biens culturels définie à l'échelon communautaire ne pouvait avoir qu'une portée limitée.

C'est là que réside la principale originalité de cette procédure. C'est là aussi la principale source de difficultés soulevées par sa transposition en droit interne.

1. Le retour matériel du bien sur le territoire de l'Etat membre requérant

Comme le précise l'article premier de la directive, par « restitution » du bien culturel, il faut entendre dans le cas présent: « retour matériel du bien culturel sur le territoire de l'Etat membre requérant ».

Autrement dit, et en dépit de la confusion qui pourrait s'instaurer du fait de l'emploi du substantif « restitution », lorsque le tribunal compétent de l'Etat membre requis prononce la restitution d'un bien culturel à l'Etat membre requérant, il ne préjuge en rien la propriété de ce bien.

Il ne pouvait en être autrement puisque ni l'Union européenne, ni a fortiori le tribunal de l'Etat membre requis, ne sont compétents pour statuer sur la propriété du bien.

La remise du bien culturel à l'Etat membre requérant est toutefois liée au versement de l'indemnité éventuellement accordée au possesseur de bonne foi au remboursement des dépenses exposées au cours de la procédure (mise en oeuvre d'éventuelles mesures conservatoires, frais correspondants au retour matériel du bien).

2. L'indemnisation du possesseur de bonne foi

Alors que tous les Etats membres de la Communauté n'assurent pas une égale protection du possesseur de bonne foi, la directive pose le principe de l'indemnisation du possesseur.

L'article 9 de la directive énonce une condition nécessaire à cette indemnisation : le tribunal doit être « convaincu que le possesseur a exercé la diligence requise lors de l'acquisition » du bien.

Il renvoie toutefois à la législation applicable dans l'Etat membre requis la détermination de la charge de la preuve.

Le montant de l'indemnité est fixé par le tribunal. La directive précise qu'elle doit être « équitable en fonction des circonstances de l'espèce ».

Puisqu'il n'y a pas lieu de se prononcer, à ce stade de la procédure, sur la propriété du bien, l'indemnité ne constitue pas une indemnité d'expropriation : elle vise simplement à réparer le préjudice subi par le possesseur, privé de la jouissance du bien du fait son retour sur le territoire d'un autre Etat membre.

3. La propriété du bien culturel restitué est régie par la législation de l'Etat membre requérant

L'article 12 de la directive renvoie expressément à la législation de l'Etat membre requérant le soin de déterminer le régime de propriété des biens dont le retour sur le territoire national a été ordonné.

III. UNE TRANSPOSITION DÉLICATE QUE POURRAIT AGGRAVER CERTAINES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

A. UNE ARTICULATION MALAISÉE AVEC LES RÈGLES FONDAMENTALES DU DROIT FRANÇAIS DE LA PROPRIÉTÉ

1. L'action en retour d'un bien culturel s'exerce sans préjudice d'une éventuelle action en revendication de propriété

L'article 15 de la directive dispose expressément que l'action définie à l'échelon communautaire s'exerce sans préjudice « *des actions civiles ou pénales que peuvent engager, conformément au droit national des Etats membres, l'Etat membre requérant et/ou le propriétaire auquel un bien culturel a été volé* ».

• En France, les droits reconnus au propriétaire victime d'un vol diffèrent sensiblement selon que le propriétaire est public ou privé.

L'action en revendication offerte au propriétaire privé est enserrée dans les limites étroites fixées par les articles 2279 et 2280 du Code civil. Le propriétaire dépossédé dispose d'un délai de trois ans seulement à compter du vol pour introduire une action contre le possesseur du bien¹. Lorsque le possesseur de bonne foi a acquis le bien dans des circonstances qui révèlent sa particulière prudence, c'est-à-dire dans tous les cas où il a acquis le bien en vente publique ou auprès d'un « *marchand vendant des choses pareilles* » (en l'occurrence un galeriste ou un antiquaire), l'article 2280 du Code civil lui accorde une protection spéciale : le propriétaire ne peut se faire rendre le bien que s'il rembourse au possesseur le prix qu'il lui a coûté.

¹ Ce délai est toutefois prorogé si le possesseur du bien est de mauvaise foi (c'est alors la prescription trentenaire qui s'applique) ou si la possession du bien est viciée, et notamment si elle est clandestine (l'action est alors imprescriptible).

Les droits reconnus aux **propriétaires publics** des biens conservés dans les **collections patrimoniales** sont incomparablement plus étendus. Parce qu'ils sont affectés à l'objet même du service public, les biens culturels conservés dans les musées, les bibliothèques, les monuments historiques ouverts au public ou les archives, font partie du domaine public de la collectivité territoriale ou de l'établissement public propriétaire. A ce titre, ils sont **protégés par les règles de la domanialité publique** : inaliénables et imprescriptibles, ils sont insusceptibles d'appropriation privée. Il en résulte que les propriétaires de biens culturels répertoriés dans les collections publiques peuvent toujours revendiquer la propriété d'un bien volé et qu'ils n'auront jamais à indemniser le possesseur de bonne foi, quand bien même celui-ci aurait exercé une particulière vigilance lors de l'acquisition du bien.

- Lorsque le bien volé a franchi les frontières, la revendication des biens volés par le propriétaire dépossédé est parfois possible.

Toutefois, faute d'avoir pu obtenir des éléments d'information suffisamment précis sur les droits respectifs reconnus par les législations des différents Etats membres aux propriétaires dépossédés et aux possesseurs de bonne foi, ni sur les ^(b) règles de conflits de lois applicables à chaque cas d'espèce, votre rapporteur n'est pas en mesure d'évaluer les chances prévisibles de succès d'une action intentée par un propriétaire français à l'encontre d'un possesseur étranger.

- Quoiqu'il en soit, et dès lors que l'hypothèse de l'introduction concurrente d'une action en restitution par l'Etat et d'une action en revendication de propriété par le propriétaire ne peut être formellement exclue, peut se poser le problème de leur articulation.

C'est la raison pour laquelle votre commission a adopté un amendement qui tend à organiser l'information du public, afin que le propriétaire du bien culturel puisse être le plus rapidement possible associé à l'action introduite par l'Etat.

2. La directive ne prévoit pas la possibilité pour l'Etat membre requérant de renoncer au bénéfice de la décision ordonnant le retour du bien culturel

Au moment où il décide d'introduire une action en restitution d'un bien culturel, l'Etat membre requérant ne dispose pas de l'élément déterminant qui lui permettrait de prendre sa décision en toute connaissance de cause : le montant de l'indemnité qu'il sera éventuellement appelé à verser au possesseur de bonne foi.

Or cette indemnité pourra vraisemblablement atteindre dans certains cas des montants considérables. L'on ne peut donc exclure qu'un Etat rencontre des difficultés à s'acquitter de l'indemnité due au possesseur du bien.

En France cependant, où le délai d'exécution d'une décision de justice pourrait atteindre trente ans, cette incertitude serait de nature à porter un grave préjudice au possesseur de bonne foi : jusqu'à la prescription de la décision de justice, il ne pourrait connaître avec certitude la réalité des droits qu'il détient sur le bien.

C'est la raison pour laquelle, bien que la directive soit muette sur ce point et après consultation de la Commission européenne, l'article 8 du projet de loi fixe un délai de trois ans à l'Etat membre requérant pour verser l'indemnité allouée au possesseur, et prévoit que l'Etat est réputé avoir renoncé au bénéfice de la décision de justice ordonnant le retour du bien lorsque le versement n'est pas intervenu dans ce délai.

B. LE RÉGIME DE PROPRIÉTÉ DES BIENS CULTURELS RESTITUÉS PROPOSÉ PAR LE PROJET DE LOI POURRAIT AGGRAVER CES DIFFICULTÉS

Les articles 16 à 19 du projet de loi déterminent les conditions de restitution à leur propriétaire des biens culturels dont le retour sur le territoire français a été ordonné.

Contrairement aux autres articles du projet de loi, ils n'assurent pas directement la transposition de dispositions prévues par la directive, puisque la Communauté n'est pas compétente pour réglementer le droit de propriété, mais tirent les conséquences, dans l'ordre juridique interne, du retour d'un trésor national sur le territoire français.

1. Un transfert de propriété du bien à l'Etat peu respectueux des droits du propriétaire public ou privé

L'article 16 du projet de loi pose un principe : le bien culturel dont le retour sur le territoire français a été ordonné revient de plein droit à son propriétaire. Il subordonne toutefois la restitution effective du bien au propriétaire public ou privé, responsable ou non de la sortie illicite au remboursement, prévu par l'article 17 du projet de loi, des sommes engagées par l'Etat pour assurer le retour dudit bien.

Lorsque le remboursement des sommes réclamées par l'Etat n'est pas intervenu dans un délai de trois ans, l'article 17 du projet de loi organise le transfert automatique de la propriété du bien culturel à l'Etat.

On peut, semble-t-il, s'interroger sur la constitutionnalité du dispositif proposé.

Le Conseil constitutionnel a affirmé, à l'occasion de sa décision sur les nationalisations de 1981¹ l'actualité et la pleine valeur constitutionnelle des principes énoncés par l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui proclame : *« la propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment et sous la condition d'une juste et préalable indemnité »*.

Dans sa décision relative aux privatisations², le Conseil a par ailleurs étendu à la propriété de l'Etat et des autres personnes publiques, *« à un titre égal »*, la protection accordée par l'article 17 de la Déclaration de 1789 à la propriété privée.

Certes, les principes énoncés par l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen n'excluent pas que le législateur puisse dans certains cas prévoir la dépossession du propriétaire. Ils encadrent cependant l'exercice de cette faculté : seule l'utilité publique, légalement constatée, peut justifier l'expropriation ; la dépossession doit être précédée d'une *« juste et préalable »* indemnisation du propriétaire.

En l'espèce, et sans qu'il soit nécessaire de porter une appréciation sur la réalité de l'utilité publique qui pourrait être invoquée, la condition de l'indemnité *« juste et préalable »* due au propriétaire dépossédé ne semble pas réunie.

Dans tous les cas où la législation française ne reconnaîtrait pas la propriété du bien au possesseur indemnisé, c'est-à-dire dans le cas des biens dérobés dans les collections publiques et dans le cas, plus rare, où un propriétaire privé dépossédé à la suite d'un vol aura pu faire prévaloir ses droits, le transfert de propriété organisé par l'article 17 interviendrait sans juste et préalable indemnité.

Encore faudrait-il admettre, dans les autres cas, c'est-à-dire lorsqu'il y aura identité au regard de la loi française entre le possesseur de bonne foi et le propriétaire du bien culturel, que l'indemnité versée pour compenser la

¹ Décision n° 81-132 DC du 16 janvier 1982

² Décision n° 86-207 DC des 25 et 26 juin 1986

privation de jouissance résultant du retour matériel du bien sur le territoire de l'Etat membre requérant constitue une « juste » indemnisation de l'expropriation. Ce dont on peut légitimement douter.

2. Un dispositif qui aboutit dans certains cas à transférer sur les collectivités territoriales le coût de la politique culturelle définie par l'Etat.

Pour justifier que soit adressée au propriétaire une demande de remboursement des sommes correspondant au coût du retour du bien culturel sur le territoire français, le ministère de la culture invoque un souci de parallélisme avec les règles prévues par le code civil en matière de revendication des biens meubles perdus ou volés.

Puisque l'article 2280 du Code civil subordonne au remboursement du prix d'acquisition versé par le possesseur de bonne foi la restitution du bien à son propriétaire, l'Etat, intervenant comme simple intermédiaire entre le propriétaire et le possesseur de bonne foi, serait légitimement fondé à réclamer au premier le remboursement de l'indemnité de privation de jouissance qu'il a été conduit à verser au second.

S'il peut, dans la majorité des cas, c'est-à-dire dans tous les cas où le possesseur de bonne foi n'a pas acquis le bien auprès d'un particulier non négociant, justifier l'inscription d'une créance de l'Etat sur le propriétaire privé, ce raisonnement ne peut être valablement transposé aux propriétaires publics.

Comme votre rapporteur a déjà eu l'occasion de le rappeler, les biens culturels inventoriés dans les collections publiques appartiennent au domaine public de la collectivité territoriale ou de l'établissement public propriétaire. A ce titre, ils bénéficient de la protection offerte par les règles de la domanialité publique et sont, de ce seul fait, insusceptibles d'appropriation privée. Les quelques exemples fournis par la jurisprudence démontrent que le juge tire invariablement les conséquences de cette appartenance au domaine public pour écarter explicitement l'application des articles 2279 et 2280 du Code civil et pour refuser de subordonner la restitution du bien à son propriétaire public à l'indemnisation du possesseur de bonne foi, quand bien même ce possesseur aurait exercé une particulière vigilance lors de l'acquisition du bien.

En prévoyant de demander indifféremment aux propriétaires publics ou privés le remboursement de l'indemnité versée par l'Etat au possesseur de bonne foi, l'article 17 du projet de loi aboutit donc à transférer dans certains

cas sur les collectivités territoriales le coût de la politique de retour des biens culturels sur le territoire national définie par l'Etat.

3. Des dispositions qui méconnaissent le principe constitutionnel de proportionnalité entre la peine et l'infraction commise

La demande de remboursement des frais de retour exposés par l'Etat et le transfert de propriété du bien qui s'ensuit éventuellement peuvent être analysés comme la sanction civile de la sortie illicite du bien culturel.

Dès lors, en proposant de soumettre à un régime unique de restitution l'ensemble des propriétaires, publics ou privés, responsables ou non responsables de la sortie illicite des biens culturels, le projet de loi semble méconnaître le principe constitutionnel de proportionnalité entre la peine et l'infraction commise.

Il revient en effet à réserver un traitement identique aux personnes privées qui se seront rendues coupables d'agissements illicites en violant la législation applicable à l'exportation d'oeuvres d'art, aux personnes publiques dont la responsabilité pourrait être mise indirectement en jeu si les conditions de conservation de l'oeuvre n'offrent pas les garanties propres à assurer sa sécurité, enfin, aux personnes publiques ou privées victimes d'un vol alors même qu'elles auraient pris les précautions nécessaires pour assurer l'inviolabilité de l'oeuvre.

Le projet de loi prévoit certes que l'Etat pourra accorder des remises partielles de dette. Il n'encadre toutefois pas l'exercice de cette faculté. De plus, et d'après les informations communiquées à votre rapporteur, ces remises gracieuses, prononcées par arrêté conjoint du ministre de la culture et du ministre de l'économie et des finances au terme de la procédure prévue à l'article 91 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général de la comptabilité publique ne seraient susceptibles d'aucun recours. Dans ces conditions, on peut penser que les considérations budgétaires pèseront au moins autant dans la décision de l'administration que les circonstances dans lesquelles s'est effectuée la sortie du bien.

La possibilité offerte à l'Etat de moduler le montant des sommes réclamées au propriétaire ne paraît donc pas de nature à atténuer la rigueur de l'automatisme du transfert de propriété du bien à l'Etat.

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION

Outre les quelques amendements de forme qu'elle vous propose d'adopter, votre commission des affaires culturelles a apporté au projet de loi deux modifications essentielles.

A. **CONCILIER LE RETOUR DES BIENS CULTURELS SUR LE TERRITOIRE NATIONAL ET LE RESPECT DU DROIT DE PROPRIÉTÉ**

Toutes les critiques encourues par le régime de propriété applicable aux biens culturels dont le retour sur le territoire français a été ordonné ont une même origine. Elles résident dans l'interprétation du texte communautaire que propose l'article 17 du projet de loi.

L'article 11 de la directive réserve explicitement le « *droit de l'Etat membre requérant de réclamer le remboursement de ces montants¹ aux personnes responsables de la sortie illicite du bien culturel de son territoire* ». L'article 17 du projet dispose que le remboursement des sommes correspondantes est adressé non pas aux personnes responsables de la sortie illicite, mais aux propriétaires des biens culturels dont le retour sur le territoire national a été ordonné, qu'ils soient ou non responsables de la sortie illicite.

Certes, ce n'est pas parce que la directive lui confère expressément la faculté de demander le remboursement des sommes avancées aux personnes responsables de la sortie illicite qu'elle entame la compétence de l'Etat membre requérant à disposer librement à l'égard des personnes non responsables de la sortie illicite du bien culturel.

Il semble toutefois qu'une interprétation plus conforme à l'esprit de la directive permettrait de surmonter les difficultés soulevées ci-dessus.

C'est la raison pour laquelle votre commission des affaires culturelles vous invite à faire supporter par les personnes responsables de la sortie illicite, qu'ils soient ou non propriétaires du bien, le remboursement des sommes avancées par l'Etat pour obtenir le retour du bien culturel sur le territoire national. En conséquence, le transfert de propriété du bien à l'Etat ne pourrait intervenir que lorsque le propriétaire responsable de la sortie illicite du bien ne s'est pas acquitté du remboursement demandé dans le délai de trois ans.

¹ L'indemnité versée au possesseur de bonne foi, les dépenses découlant de l'exécution de la décision de justice et les frais correspondants à la mise en oeuvre de mesures conservatoires.

La solution proposée par votre commission présente certes l'inconvénient de définir une sanction de la sortie illicite des trésors nationaux parallèlement aux sanctions pénales prévues par l'article 13 de la loi du 31 décembre 1992 relative aux biens soumis à certaines restrictions de circulation. Elle n'encourt toutefois pas la critique de bouleverser l'échelle des sanctions applicables aujourd'hui en la matière : la sortie illicite d'un bien culturel du territoire national est constitutive d'une infraction douanière punie, aux termes de l'article 414 du code des douanes, d'un emprisonnement de trois ans au plus, de la confiscation de l'objet de la fraude et d'une amende comprise entre une fois et deux fois la valeur de l'objet.

B. INSCRIRE DANS LA LOI LE PRINCIPE DE LA PUBLICITÉ DE L'ACTION EN RETOUR D'UN BIEN CULTUREL

Votre commission a adopté plusieurs amendements qui tendent à compléter le projet de loi en organisant la publicité de l'action en restitution des biens culturels. Deux considérations essentielles l'ont conduite à formuler ces propositions.

- Comme a déjà eu l'occasion de le souligner votre rapporteur, l'articulation entre l'action introduite par l'Etat et l'action en revendication de propriété, dont dispose éventuellement le propriétaire dépossédé à la suite d'un vol, pourrait dans certains cas s'avérer délicate.

Pour tenter de prévenir les difficultés susceptibles de naître de l'introduction de deux actions concurrentes, il importe que le propriétaire du bien culturel puisse, dans les plus brefs délais, être tenu informé de l'introduction d'une action tendant au retour du bien sur le territoire national, et éventuellement, associé au déroulement de l'instance.

On notera par ailleurs que le propriétaire d'un bien culturel volé détient des informations sur la valeur du bien ou sur les circonstances de la sortie illicite susceptibles d'éclairer le juge saisi de l'action sur la bonne foi du possesseur ou dans la fixation de l'indemnité accordée au possesseur de bonne foi.

- Il importe enfin que l'introduction d'une action tendant au retour d'un bien culturel par l'Etat soit portée à la connaissance du propriétaire privé le plus rapidement possible. Si cette information lui parvient avant le délai de forclusion, elle pourrait lui permettre d'introduire éventuellement une action en revendication de propriété du bien.

Puisque la publicité entourant l'action en retour des biens culturels présente le caractère d'une garantie permettant au propriétaire privé d'exercer

son droit de propriété, votre commission a jugé préférable que le principe en soit fixé dans la loi.

EXAMEN DES ARTICLES

CHAPITRE PREMIER

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

Le présent chapitre définit le champ d'application et la procédure de restitution des biens culturels découverts en France et dont il s'avère qu'ils ont quitté illicitement le territoire d'un autre Etat membre.

Section 1 - Champ d'application

Article premier

Définition de la sortie illicite du territoire d'un Etat membre

I. Commentaire du texte du projet de loi

L'action en restitution définie à l'échelon communautaire tend à assurer le retour sur le territoire de l'Etat membre requérant des biens culturels qui en sont sortis illicitement. C'est donc la sortie illicite du territoire d'un Etat membre qui fonde l'action en restitution.

Le présent article vise à définir les cas et les conditions dans lesquels un bien culturel découvert en France est considéré avoir quitté illicitement le territoire d'un Etat membre de la Communauté.

Le projet de loi reprend les deux conditions posées respectivement par l'article premier 2° et l'article 13 de la directive.

Présente un caractère illicite, la sortie d'un bien culturel du territoire d'un Etat membre qui :

1° - est intervenue en violation de la législation de l'Etat membre requérant relative à la protection des trésors nationaux ou en violation du règlement (CEE) n°3911/92 du 9 décembre 1992.

Comme le reconnaît explicitement la directive, la définition des « trésors nationaux » dont ils souhaitent assurer la conservation sur leur territoire et le choix des instruments de cette politique relèvent, en application et dans les limites fixées par l'article 36 du Traité de Rome, de la compétence des Etats membres.

C'est la raison pour laquelle, en toute logique, le caractère illicite de la sortie du bien culturel se déduit au premier chef de la violation de la législation de l'Etat membre requérant relative à la protection de son patrimoine national.

Toutefois, et parce que les niveaux de protection des trésors nationaux offerts par les législations nationales se révèlent dans la pratique très hétérogènes, la Communauté européenne a institué à ses frontières extérieures un dispositif minimal et uniforme de protection des biens culturels, destiné à pallier les inconvénients susceptibles de naître, dans un marché unifié, des disparités observées d'un pays à l'autre. Sans porter préjudice à la compétence des Etats membres, le règlement communautaire du 9 décembre 1992 subordonne à autorisation l'exportation vers les pays-tiers d'un « noyau dur » de trésors nationaux, dont la définition fait intervenir, pour chaque catégorie de biens culturels identifiée par une annexe, des critères tirés de l'ancienneté et de la valeur marchande du bien. Lorsque le bien répond à ces critères, l'autorisation d'exportation hors de la Communauté est délivrée par l'autorité compétente de l'Etat membre concerné.

C'est la raison pour laquelle une référence au règlement communautaire s'avère ici également nécessaire. L'on ne peut exclure en effet qu'un bien culturel entre en France après avoir, dans un premier temps, franchi illicitement les frontières extérieures de l'Union européenne.

2° - a été effectuée après le 31 décembre 1992

Le point de départ de l'action en restitution des biens culturels au sein de la Communauté coïncide logiquement avec l'entrée en vigueur, le 1er janvier 1993, du marché unique pour les biens et, par conséquent, avec la suppression des contrôles douaniers systématiques aux postes frontaliers intra-communautaires, sur lesquels reposaient jusqu'alors certains dispositifs de protection des trésors nationaux mis en place par les Etats membres.

La fixation de cette limite temporelle présente accessoirement l'avantage de couper court à toute réclamation portant sur le retour de biens culturels figurant de longue date dans des collections publiques ou privées d'un autre Etat membre. Pour ne citer qu'un exemple, les partisans de la restitution à la Grèce des frises du Parthénon ne trouveront pas dans cette procédure la base juridique qui leur permettrait de parvenir à leurs fins.

II. Position de la commission

Votre commission des affaires culturelles vous invite à adopter cet article sans modification.

Article 2

Définition des biens culturels susceptibles de faire l'objet d'une procédure de restitution

I. Commentaire du projet de loi

Tous les objets d'art, d'histoire ou d'archéologie ayant quitté illicitement le territoire d'un Etat membre ne pourront faire l'objet d'une procédure de restitution.

Le présent article vise donc à délimiter le champ d'application de la nouvelle procédure. Il fixe les caractéristiques des biens éligibles à l'action en restitution, désignés dans la suite du présent chapitre sous l'appellation générique de « biens culturels ».

Le projet de loi vous propose de transposer fidèlement en droit français la **définition des « biens culturels »** contenue dans la directive européenne.

a) Une caractéristique commune : constituer un trésor national

Seuls les biens considérés comme des trésors nationaux pourront faire l'objet d'une procédure en restitution.

Reprenant les dispositions de la directive, le projet de loi apporte deux précisions utiles :

• **La qualité de trésor national est appréciée au regard de la réglementation en vigueur dans l'Etat membre requérant.**

Ce choix est logique puisque la définition des « trésors nationaux ayant une valeur historique, artistique ou archéologique » pour la protection desquels les Etats membres sont autorisés à déroger, en vertu de l'article 36 du traité de Rome, au principe de la libre circulation des biens, relève de la compétence de ces mêmes Etats.

• **Pour qu'une action en restitution soit recevable, il n'est pas nécessaire que la qualification de « trésor national » ait précédé la sortie illicite du territoire de l'Etat membre requérant.**

Le projet de loi est sans équivoque sur ce point : la qualification de trésor national peut avoir été donnée « *avant ou après leur sortie illicite du territoire* ».

Cette disposition pourrait surprendre a priori puisqu'elle confère à l'Etat membre requérant la faculté de qualifier de « trésor national » un bien dont il ignorait parfois l'existence, et plus vraisemblablement en tout cas la sortie de son territoire, avant qu'il ne soit découvert sur le territoire d'un autre Etat membre.

Elle trouve cependant sa justification dans la spécificité de certains mécanismes nationaux de protection reposant, non pas sur une liste préétablie des objets dont la sortie du territoire est prohibée, mais sur une appréciation au coup par coup de la qualité des biens pour lesquels une sortie définitive du territoire est envisagée.

Dans ce contexte, et dès lors que les formalités aboutissant à la délivrance d'une autorisation (ou d'un refus) de sortie n'ont pas été respectées, on ne peut exclure que la qualification du bien comme trésor national intervienne postérieurement au franchissement des frontières. C'est effectivement lorsqu'il aura été averti de la présence sur le territoire d'un autre Etat membre d'un bien culturel ayant quitté le sien sans autorisation, que l'Etat membre requérant sera, dans l'hypothèse évoquée, conduit à se prononcer sur la qualité du bien.

b) Une condition nécessaire, mais non suffisante

Parce que l'appréciation du caractère de « trésor national » ressortit à la compétence des Etats membres, ce critère ne pouvait suffire à délimiter le champ d'application de l'action en restitution sans entraîner de fortes variations dans la portée réelle de cette procédure d'un Etat à l'autre.

C'est pourquoi, afin d'harmoniser son champ d'application à l'échelon européen sans toutefois porter atteinte à la compétence des Etats membres, la directive, reprise par le projet de loi, prévoit de limiter le bénéfice de la restitution aux seuls trésors nationaux satisfaisant à l'une des conditions supplémentaires suivantes :

• **entrer dans l'une des catégories de biens définies par décret en Conseil d'Etat**

Comme cela a été rappelé plus haut, la réglementation communautaire en matière de conservation du patrimoine repose sur la définition d'une liste commune des biens culturels susceptibles de bénéficier d'une protection à l'échelon européen.

Cette liste, qui figure en annexe de la directive, sera reprise par le décret en Conseil d'Etat auquel renvoie le projet de loi. Elle fait intervenir trois facteurs : une énumération de catégories de biens culturels, un critère tiré de l'ancienneté du bien et un critère tiré de sa valeur marchande.

Il en résulte que seront seuls susceptibles de restitution les trésors nationaux qui figureront parmi les catégories de biens énumérés, disposeront d'une ancienneté suffisante et dont la valeur marchande ne sera pas inférieure aux seuils fixés, à moins qu'ils ne satisfassent à la seconde condition prévue par les textes.

• **être inventoriés dans les collections publiques ou par les autorités ecclésiastiques**

Parce que les collections publiques et les biens affectés à l'exercice public d'un culte bénéficient, dans certains pays, d'une protection renforcée, la directive communautaire les soumet à des conditions de restitution moins rigoureuses.

Aussi, les Etats membres pourront-ils demander la restitution de ces biens, quand bien même ils n'entreraient pas dans les catégories de biens protégés à l'échelon communautaire, dès lors qu'ils seront en mesure de prouver leur appartenance aux collections publiques ou leur affectation à l'exercice public d'un culte. Les Etats membres n'auront cependant pas le choix du mode de preuve : elle ne pourra résulter que de l'inscription du bien sur les inventaires des musées, des archives et des fonds de conservation des bibliothèques publiques, ou sur les inventaires tenus par les institutions ecclésiastiques.

II. Position de la commission

Votre commission a adopté cet article **sans modification**.

Section 2 - Procédure administrative

Article 3

Notification de la présence en France d'un bien culturel ayant quitté illicitement le territoire d'un autre Etat membre

I. Commentaire du texte du projet de loi

Cet article prévoit que l'autorité administrative compétente informe l'Etat membre intéressé de la découverte en France d'un bien dont il peut être présumé qu'il présente le caractère d'un bien culturel et qu'il a quitté illicitement son territoire.

Le choix de l'autorité administrative et les modalités d'information des Etats membres seront précisés par décret en Conseil d'Etat.

II. Position de la commission

Votre commission vous invite à adopter un **amendement rédactionnel** à cet article.

Article 4

Recherche d'un bien culturel sur le territoire français

I. Commentaire du texte du projet de loi

Dans le cadre de la coopération administrative instituée entre les Etats membres par la directive, cet article prévoit que l'autorité compétente procède à la recherche ou fait rechercher sur le territoire français, à la demande d'un Etat membre, un bien culturel ayant quitté illicitement le territoire de ce dernier.

La recherche porte à la fois sur la localisation du bien et sur l'identification de son propriétaire, de son possesseur ou de son détenteur.

Ce faisant, le projet de loi va plus loin que la directive, qui impose seulement la recherche de l'identité du possesseur ou du détenteur du bien. Dans la mesure où l'action en restitution est introduite contre la personne qui détient matériellement le bien pour son propre compte ou pour le compte d'autrui, et que le tribunal de l'Etat membre requis est incompétent pour se prononcer sur la propriété du bien, l'identification du propriétaire du bien n'est pas nécessaire à la mise en oeuvre de la procédure. Les auteurs du projet de loi ont toutefois préféré étendre la compétence de l'autorité administrative à la recherche du propriétaire du bien, considérant que ce dernier pouvait apporter des éléments d'information utiles au déroulement de l'instance.

Aux termes du projet de loi, la demande formulée par l'Etat membre doit être « *précise et circonstanciée* ». Cette formulation doit être interprétée à la lumière de la directive qui précise : la demande « *doit comprendre toutes les informations nécessaires pour faciliter cette recherche, notamment sur la localisation effective ou présumée du bien* ». La transposition de ces dispositions en droit interne sera assurée par la voie réglementaire.

II. Position de la commission

Votre commission a adopté cet article **sans modification**.

Section 3 - Mesures conservatoires

Article 5

Mesures conservatoires

I. Commentaire du texte du projet de loi

Si la directive communautaire impose aux Etats membres de prendre les mesures provisoires nécessaires pour assurer la conservation matérielle des biens culturels retrouvés sur leur territoire ou pour éviter qu'ils ne soient soustraits à la procédure de restitution, le choix des mesures conservatoires et la définition de la procédure applicable est laissé à l'entière appréciation des Etats membres.

Le projet de loi soumet au droit commun de la procédure civile l'adoption des mesures conservatoires.

L'autorité compétente pour ordonner ces mesures provisoires est le Président du Tribunal de Grande Instance, statuant en référé, sur la demande de l'autorité administrative.

Le choix des mesures conservatoires appropriées aux circonstances de l'espèce est laissée à la discrétion du juge. Elles peuvent porter, par exemple, sur l'adoption de mesures de sauvegarde, le recours à une saisie conservatoire ou la désignation d'un séquestre.

Pour atteindre leur pleine efficacité, ces mesures pourront, comme le prévoit expressément le premier alinéa de cet article, précéder dans le temps l'introduction d'une action en restitution du bien culturel par l'Etat membre concerné.

C'est la raison pour laquelle les deuxième et troisième alinéas de cet article prévoient, en dehors des voies ordinaires de recours dont dispose le propriétaire, le possesseur ou le détenteur du bien, deux hypothèses dans lesquelles ces mesures cessent automatiquement de produire leurs effets :

- lorsque, à l'expiration d'un délai d'un an à compter de la date à laquelle il a eu connaissance du lieu où se trouve le bien culturel et de l'identité de son possesseur ou de son détenteur, l'Etat membre intéressé n'a pas introduit d'action en restitution de ce bien ;

- lorsque, à l'expiration d'un délai de deux mois à compter de la date à laquelle il a été informé de la présence en France d'un bien présumé avoir quitté illicitement son territoire, l'Etat membre concerné n'a pas procédé à la vérification de la qualité de trésor national du bien ou n'a pas communiqué à l'autorité française le résultat de ses investigations.

Dans le premier cas, la levée des mesures conservatoires résulte de la prescription de l'action en restitution. Dans le deuxième cas, les dispositions du projet de loi assurent la transposition de l'article 4-3 de la directive, qui offre aux Etats membres un délai de deux mois pour procéder à la vérification de la qualité du bien dont la sortie illicite de leur territoire leur a été notifiée. A l'expiration de ce délai, et sans réponse de leur part, les éventuelles mesures conservatoires dont ce bien fait l'objet deviennent caduques.

II. Position de la commission

Dans un souci de transparence, votre commission a adopté **un amendement** à cet article, qui prévoit la notification au propriétaire, au possesseur ou au détenteur du bien des mesures conservatoires ordonnées par le juge.

Section 4 - Procédure judiciaire

Article 6

Introduction d'une action tendant au retour du bien

I. Commentaire du texte du projet de loi

Cet article précise que l'action tendant au retour d'un bien culturel découvert en France est introduite par l'Etat membre requérant auprès du Tribunal de Grande Instance compétent¹. Elle est dirigée « *contre la personne qui détient matériellement le bien pour son propre compte* », c'est-à-dire le possesseur, ou « *contre celle qui détient le bien pour le compte d'autrui* », c'est-à-dire le détenteur du bien.

Conformément aux dispositions de l'article 7-2 de la directive, le projet de loi prévoit que l'action en restitution est irrecevable si la sortie du territoire de l'Etat membre requérant n'est plus illicite à la date à laquelle cette action est introduite. **Le caractère illicite de la sortie est donc apprécié à la date à laquelle est introduite une action tendant au retour du bien, et non pas au moment de la survenance des faits.**

Ce choix est pertinent, dans la mesure où le caractère illicite de la sortie fonde l'action en restitution. La directive subordonne d'ailleurs la recevabilité de l'action à la production d'une déclaration des autorités compétentes de l'Etat membre requérant attestant que le bien culturel a quitté illicitement son territoire.

Or, plusieurs années pourront parfois séparer la sortie du bien et sa découverte sur le territoire d'un autre Etat membre, rendant plausible l'hypothèse d'une modification de la législation relative à la définition et à la

¹ La détermination du tribunal territorialement compétent sera précisée par la voie réglementaire : il s'agira du tribunal de grande instance du lieu où se trouve le bien.

protection des trésors nationaux de l'Etat membre requérant intervenue enfre-temps.

Cet article réserve enfin expressément l'intervention d'autres actions, civiles ou pénales, dont disposent, le cas échéant, l'Etat membre requérant et le propriétaire, et dont l'action tendant au retour du bien n'est pas exclusive.

II. Position de la commission

Votre commission a adopté cet article **sans modification**.

Article additionnel après l'article 6

Publicité relative à l'introduction d'une action en restitution

I. Position de la commission

Après l'article 6, votre commission a adopté un **amendement** tendant à insérer un **article additionnel**, afin de poser dans la loi le principe de la publicité de l'introduction d'une action en restitution d'un bien culturel.

Il importe, en effet, que le propriétaire d'un bien culturel auquel ce dernier a été dérobé puisse être informé et, éventuellement associé, dans les plus brefs délais à l'action introduite. Bien souvent, en effet, il détiendra des éléments d'information précieux sur la valeur du bien, sur son histoire ou sa notoriété, sur les conditions de sa disparition ou de sa sortie, qui constitueront autant d'indices susceptibles d'éclairer le juge sur la bonne foi du possesseur ou dans la fixation de l'indemnité due à ce dernier.

Interrogé sur ce point, le ministère de la culture a indiqué à votre rapporteur que l'information du public serait organisée par la voie réglementaire.

Votre commission a néanmoins estimé que la fixation de ce principe dans la loi présentait le double avantage d'assurer une meilleure protection des droits du propriétaire du bien et d'accroître la transparence des procédures administratives.

Article 7

Prononcé de la restitution et indemnisation du possesseur de bonne foi

I. Commentaire du texte du projet de loi

• Le premier alinéa de cet article assure la transposition en droit français de l'article 8 de la directive, qui détermine les **conditions auxquelles est prononcée la restitution d'un bien culturel**.

Lorsqu'il est établi que le bien considéré constitue un trésor national entrant dans le champ d'application de la procédure et que sa sortie du territoire de l'Etat membre requérant présente un caractère illicite, la compétence du juge est liée : il doit prononcer la restitution du bien culturel.

Le projet de loi s'éloigne de la lettre de la directive sur un point de détail : il transfère à l'Etat membre requérant la responsabilité d'organiser le retour matériel sur son territoire du bien dont le juge ordonne la restitution. Il dispose en effet : « *le Tribunal ordonne la remise du bien culturel à l'Etat membre requérant aux fins d'assurer le retour du bien sur son territoire* ».

Cette interprétation de la directive reste toutefois parfaitement conforme à l'esprit de cette dernière. Dans la mesure où l'article 10 du texte communautaire met à la charge de l'Etat membre requérant les dépenses liées à l'exécution de la décision de justice ordonnant le retour du bien, il y a même tout lieu de penser que la solution retenue par le projet de loi, qui permettra à l'Etat bénéficiaire de la restitution de conserver la maîtrise des dépenses engagées à cette fin, est finalement plus favorable à ce dernier.

• Le deuxième et le troisième alinéas de cet article posent le **principe de l'indemnisation du possesseur de bonne foi**.

La décision ordonnant le retour du bien culturel dans son pays d'origine s'impose à la personne entre les mains de laquelle se trouve le bien, qu'elle soit ou non responsable de la sortie illicite du bien.

L'article 9 de la directive prévoit toutefois qu'une indemnité équitable peut être accordée au possesseur du bien, dès lors que le juge a acquis la conviction de sa bonne foi.

* La preuve de la bonne foi

La directive subordonne l'octroi d'une indemnité à la condition expresse que le juge « soit convaincu que le possesseur a exercé la diligence requise lors de l'acquisition. ».

Elle affirme cependant la compétence des Etats membres à réglementer la preuve de bonne foi ; elle dispose en effet : « la charge de la preuve est régie par la législation de l'Etat membre requis ».

En droit français, comme le proclame expressément l'article 2268 du Code civil : « la bonne foi est toujours présumée, et c'est à celui qui allègue la mauvaise foi de le prouver ».

Les auteurs du projet de loi n'ont pas souhaité remettre en cause ce principe, même si la rédaction proposée par le deuxième alinéa de cet article paraît quelque peu ambiguë. Le possesseur d'un bien culturel dont un tribunal ordonne la restitution n'aura donc pas à administrer la preuve de sa bonne foi, sauf si des éléments d'information portés à la connaissance du juge l'incitent à penser qu'il n'a pas exercé la diligence requise lors de l'acquisition du bien.

Cela pourrait être le cas, par exemple, si les conditions de l'acquisition du bien étaient de nature à faire naître un doute dans l'esprit de l'acquéreur sur la réalité du droit de propriété détenu par le vendeur ou si, lorsqu'il existe, le registre national des oeuvres d'art volées n'a pas été consulté.

Dans cette hypothèse, et dans cette hypothèse seulement, la charge de la preuve est inversée : elle repose alors sur le possesseur.

Le troisième alinéa de cet article reprend des dispositions prévues par la directive. Il tend à préciser que la mutation du bien à titre gratuit n'efface pas les conditions douteuses d'acquisition du bien par le donateur ou le testateur. Aussi, le possesseur du bien qui l'a acquis par donation ou par succession ne pourra-t-il bénéficier d'une indemnité si la bonne foi de l'auteur de la mutation est sujette à caution.

* La nature de l'indemnité

L'indemnité accordée au possesseur de bonne foi ne constitue pas une indemnité d'expropriation, puisque le Tribunal de l'Etat membre requis est compétent seulement pour prononcer le retour du bien sur le territoire de l'Etat membre requérant.

Cette indemnité vise à réparer la privation de jouissance du bien résultant pour le possesseur de bonne foi de la décision de restitution : même

si ce possesseur devait, par la suite, se voir reconnaître par un tribunal étranger la qualité de propriétaire du bien, il ne serait plus en mesure d'en disposer à sa guise, une servitude de maintien sur le territoire de l'Etat membre requérant s'attachant désormais audit bien. C'est ce préjudice que l'indemnité accordée par le juge tend à compenser.

**Une indemnité équitable*

Le montant de l'indemnité équitable est fixé par le juge en tenant compte des circonstances de l'espèce. Cette décision est susceptible d'appel dans les conditions de droit commun.

II. Position de la commission

La commission a adopté au deuxième alinéa de cet article un **amendement rédactionnel** tendant à lever toute ambiguïté sur la présomption qui s'attache, en France, à la bonne foi du possesseur.

Article 8

**Remboursement par l'Etat membre requérant
des dépenses engagées au cours de la procédure de restitution**

I. Commentaire du texte du projet de loi

• Conformément aux dispositions de la directive, le premier alinéa de cet article subordonne le retour effectif du bien culturel sur son territoire au paiement par l'Etat membre requérant :

- de l'indemnité définitivement prononcée par le juge au bénéfice du possesseur de bonne foi ;

- des frais occasionnés par l'exécution de la décision ordonnant le retour du bien.

- des dépenses engagées par la mise en oeuvre d'éventuelles mesures conservatoires.

• Dans certains cas, l'indemnité versée au possesseur, en réparation du préjudice résultant de la privation de jouissance d'un bien présentant les

caractéristiques d'un trésor national, pourrait atteindre des montants considérables.

C'est la raison pour laquelle l'on ne peut exclure qu'un Etat membre, quoiqu'ayant pris lui-même la responsabilité d'engager la procédure de restitution, se trouve dans la situation de ne pas pouvoir assurer financièrement le coût du retour du bien culturel sur son territoire.

Pour ne pas laisser perdurer une situation d'incertitude préjudiciable aux intérêts du propriétaire ou du possesseur français, et bien que la directive soit muette sur ce point, le deuxième alinéa de cet article ramène de trente ans à trois ans le délai d'exécution d'une décision de justice dans ce cas particulier:

Il dispose que l'Etat membre requérant est réputé avoir renoncé au bénéfice de la décision de justice ordonnant le retour du bien lorsqu'il ne s'est pas acquitté du paiement de sommes dues dans un délai de trois ans à compter de la notification de cette décision.

En offrant ainsi aux Etats la faculté de renoncer à la restitution d'un bien culturel, le projet de loi tend à éviter que ne se créent des situations de blocage. La solution proposée tente de concilier au mieux les intérêts tout aussi légitimes des Etats membres soucieux de la conservation de leur patrimoine national sur leur territoire, d'une part, et des propriétaires français du bien culturel susceptibles d'être privés de la jouissance du bien restitué, d'autre part.

Dans le silence de la directive, la solution proposée par le projet de loi n'est certes pas sans inconvénients. Elle pourrait faire naître des conflits de lois, dans la mesure où certaines législations étrangères n'admettent pas la possibilité de renoncer aux droits acquis par une décision de justice. Ces conflits pourraient toutefois être réglés dans les conditions classiques du droit international.

II. Position de la commission

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Article 9 Prescription de l'action en restitution

I. Commentaire du texte du projet de loi

Cet article assure la transposition en droit interne des délais de prescription de l'action en restitution des biens culturels fixés par l'article 7-1 de la directive.

Il fixe un **principe** : l'action en restitution se prescrit dans un délai de **trente ans** à compter de la date à laquelle le bien culturel a quitté illicitement le territoire.

Ce principe souffre toutefois **plusieurs exceptions** :

• lorsque l'Etat membre requérant a eu connaissance du lieu où se trouve le bien et de l'identité de son propriétaire, de son possesseur ou de son détenteur, le délai de prescription est ramené à **un an** à compter de la date de la notification. Ce délai paraît constituer un délai raisonnable pour permettre à l'Etat de procéder aux vérifications qui s'avèreraient éventuellement nécessaires et pour introduire, le cas échéant, une action en restitution ;

• lorsque la législation de l'Etat membre requérant accorde une protection spéciale à certaines catégories de biens, généralement aux biens appartenant aux collections publiques, et, éventuellement, aux biens inventoriés par les autorités ecclésiastiques, le délai de prescription est prorogé. Il est porté à **soixante quinze ans**, sauf si la législation de l'Etat membre requérant prévoit que l'action est **imprescriptible**. Bien que le projet de loi ne le mentionne pas explicitement, il faut encore réserver le cas où un accord bilatéral passé entre la France et un Etat membre prévoirait, pour les mêmes biens, un délai de prescription supérieur à soixante quinze ans. Dans ce cas, en effet, l'accord conclu entre les deux parties, à condition qu'il ait été régulièrement incorporé dans l'ordre juridique interne, revêtirait une autorité supérieure à celle de la loi.

II. Position de la commission

Votre commission a adopté à cet article un **amendement rédactionnel**.

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

Ce chapitre fixe les règles régissant le retour des biens culturels sortis illicitement de l'hexagone. Il détermine, par ailleurs, le régime de propriété des biens dont le retour en France a été ordonné.

Section 1 - Champ d'application

Article 10

Détermination des trésors nationaux entrant dans le champ de l'action en retour

I. Commentaire du texte du projet de loi

Cet article définit avec précision les biens culturels dont la France pourra demander le retour sur son territoire.

Conformément aux dispositions de la directive, ces biens présentent les caractéristiques suivantes : ils constituent des « trésors nationaux » en application 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, dont le titre II régit la sortie des biens culturels hors du territoire français ; ils satisfont à l'une des trois conditions supplémentaires posée par la directive : entrer dans l'une des catégories de biens définies par décret en Conseil d'Etat ; appartenir aux collections publiques ; être inventoriés par les institutions ecclésiastiques.

Le projet de loi distingue trois catégories de biens susceptibles d'être restitués :

1° - les trésors nationaux entrant dans l'une des catégories définies par décret en Conseil d'Etat

• Si l'on se réfère à la définition posée par l'article 4 de la loi du 31 décembre 1992 précitée, constituent des **trésors nationaux**, hormis les biens appartenant aux collections publiques :

- les biens classés 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 ;

- les « *autres biens présentant un intérêt majeur du point de vue de l'histoire, de l'art ou de l'archéologie* » pour lesquels la qualification de « *trésor national* » est la conséquence du refus de l'octroi du certificat auquel est désormais subordonnée, en application de l'article 5 de la loi du 31 décembre 1992, la sortie des biens culturels hors du territoire. Aux termes de l'article 7 de cette même loi, ce refus ne peut intervenir qu'après avis motivé d'une commission composée de représentants de l'Etat et de personnalités qualifiées.

• Le **décret en Conseil d'Etat** auquel renvoie le deuxième alinéa de l'article 10 du projet de loi assurera la transposition fidèle en droit interne de l'annexe de la directive (elle-même annexée à la fin du présent rapport).

La définition des biens culturels prévue par cette annexe fait intervenir trois éléments : une énumération de catégories de biens présentant un intérêt artistique, historique ou archéologique, et, pour chacune de ces catégories, des critères tirés respectivement de l'ancienneté du bien et de sa valeur marchande. **Le jeu de ces trois critères conduit à circonscrire le champ d'application de la réglementation communautaire, et par conséquent de l'action en restitution, aux seuls trésors nationaux qui entrent dans l'une des catégories énumérées, ont une ancienneté suffisante et dont la valeur marchande est supérieure aux seuils prévus.**

Quelle sera, dans la pratique, la portée de cette restriction du champ d'application de la procédure de restitution pour les trésors nationaux détenus en des mains privées ?

Elle devrait, pour ce qui concerne la France, s'avérer relativement limitée.

Lorsqu'a été réformée, en 1992, la législation applicable aux exportations d'oeuvres d'art, le Gouvernement a en effet fait le choix de calquer le champ d'application de la protection nationale sur celui du règlement communautaire nouvellement adopté.

L'article 5 de la loi précitée du 31 décembre 1992 subordonne à l'obtention d'un certificat, attestant que le bien ne présente pas le caractère de trésor national, la sortie hors du territoire français des seuls biens présentant un intérêt historique, artistique ou archéologique qui « *entrent dans l'une des catégories définies par décret en Conseil d'Etat* ».

Or, le décret n° 93-124 du 29 janvier 1993 relatif aux biens culturels soumis à certaines restrictions de circulation reproduit fidèlement la liste des catégories de biens culturels annexée au règlement (CEE) n° 3911/92 du 9 décembre 1992 concernant l'exportation des biens culturels, qui est elle-même identique à celle qui figure en annexe de la présente directive.

En optant ainsi pour une autolimitation de sa compétence relative à la définition des trésors nationaux, l'Etat privilégiait l'efficacité du nouveau dispositif de protection du patrimoine national. En effet, si l'Etat reste, en théorie, libre d'étendre à l'envi la liste de ses trésors nationaux, seule cependant la fraction de ces biens entrant dans le champ d'application de la réglementation communautaire est susceptible de bénéficier, dans un marché désormais unifié, d'une réelle protection.

C'est pourquoi la restriction du champ d'application de la procédure de restitution prévue par la directive n'aura de réelle portée qu'à l'égard des biens classés archives ou monuments historiques détenus en des mains privées.

2° - Les trésors nationaux appartenant à une personne publique

Sous cette rubrique, le projet de loi fait figurer deux séries de biens :

• **les biens culturels qui sont inventoriés dans les collections publiques** : musées ou « *organismes qui remplissent des missions patrimoniales analogues* », archives et bibliothèques.

Par « *organismes qui remplissent des missions patrimoniales analogues* », les auteurs du projet de loi ont voulu viser les collections publiques conservées à l'abri de monuments historiques ouverts au public.

Pour l'ensemble de ces biens, ainsi que le prévoit expressément la directive, le projet de loi subordonne la recevabilité de l'action en restitution à leur inscription sur l'inventaire des institutions patrimoniales.

Votre rapporteur ne peut que souligner l'ampleur de la tâche qu'il reste à accomplir pour rattraper le retard accumulé en ce domaine par de trop nombreuses institutions. La tenue et la mise à jour des inventaires doivent devenir au plus tôt une réalité, afin d'éviter que l'efficacité du dispositif de restitution des biens dérobés dans des collections publiques ne soit affectée.

• **les biens classés monuments ou archives historiques**

On peut se demander si les auteurs du projet de loi ne se sont pas livrés ici à une interprétation par trop extensive de la directive communautaire. Cette dernière pose en effet le principe de la restitution de tous les biens inventoriés dans les **collections publiques**, mais non de l'ensemble des trésors nationaux appartenant aux personnes publiques.

Plusieurs raisons militent cependant en faveur de cette extension.

Tout d'abord, l'imprécision même de la notion de collection. Si une collection est une réunion d'objets présentant un intérêt historique, artistique, esthétique et identifiée par son inventaire, ne pourrait-on considérer comme telle l'ensemble des biens classés appartenant à une personne publique déterminée et répertoriés par la direction du patrimoine ou celle des archives ? Ensuite, parce que les biens classés satisfont à l'obligation d'inventaire posée par la directive. Enfin et surtout, parce que le plus souvent affectés à l'usage du public -ou plus précisément exposés à sa vue dans des monuments ouverts au public- ces biens appartiennent au domaine public de la collectivité propriétaire. Régis par les règles de la domanialité publique, ils sont alors inaliénables et leur affectation demeure imprescriptible.

3° - Les trésors nationaux conservés dans les édifices affectés à l'exercice public d'un culte

• Dans cette catégorie, entrent, pour l'essentiel, les biens classés monuments ou archives historiques conservés dans les édifices affectés à l'exercice public d'un culte, dans leurs dépendances ou dans les immeubles utilisés par des communautés religieuses.

Comme le prévoit la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat, ces biens peuvent appartenir soit à une association culturelle privée, soit à l'Etat, aux départements ou aux communes.

C'est la raison pour laquelle le projet de loi précise que les dispositions prévues par le 3° de cet article ont vocation à s'appliquer quel que soit le propriétaire.

Bien qu'elle ne figure pas explicitement dans le projet de loi, l'exigence portant sur la tenue d'un inventaire posée par la directive communautaire se trouve en l'espèce satisfaite puisque les biens classés sont inventoriés, selon leur nature, par la direction du patrimoine ou celle des archives du ministère de la culture.

• En visant expressément, au sein de cette troisième catégorie, les biens « considérés comme des trésors nationaux par l'Etat », les auteurs du

projet de loi ont voulu réserver la possibilité de l'Etat de qualifier de trésor national postérieurement à sa sortie illicite du territoire français un bien culturel jusqu'alors conservé dans un édifice culturel. De nombreux biens détenus par les autorités ecclésiastiques figurent en effet sur l'inventaire supplémentaire des monuments historiques. Parce que cette inscription n'a pas été reconsidérée depuis de nombreuses années, l'on ne peut exclure que des trésors nationaux dont la France pourrait souhaiter la restitution soient aujourd'hui seulement inscrits sur cet inventaire sans bénéficier de la protection spécifique offerte par le classement.

II. Position de la commission

Votre commission a adopté à cet article un **amendement rédactionnel** et un **amendement** qui tend à réintroduire les archives classées parmi les biens culturels susceptibles de restitution. Aucune argumentation ne permet en effet de justifier la discrimination opérée par le 3° de cet article entre les biens classés monuments historiques d'une part et les archives classées de l'autre.

Article 11

Définition de la sortie illicite du territoire français

I. Commentaire du texte du projet de loi

Cet article définit les conditions auxquelles la sortie d'un bien culturel du territoire national présente un caractère illicite au regard de la législation française.

- Il différencie deux cas de figure :

- lorsque le bien constitue un **trésor national** en application de l'article 4 de la loi du 31 décembre 1992, sa sortie est illicite s'il ne bénéficie pas de l'autorisation temporaire de sortie prévue par l'article 10 de la même loi ;

- lorsque le bien **ne constitue pas un trésor national**, le troisième alinéa du projet de loi distingue deux chefs d'illicéité :

. la sortie a été effectuée sans que le certificat prévu à l'article 5 de la loi du 31 décembre 1992 ait été délivré ;

. les dispositions de l'autorisation temporaire de sortie du bien n'ont pas été respectées.

• Par ailleurs, et conformément aux dispositions de la directive, le projet de loi restreint dans le temps le champ d'application de la procédure de restitution aux seuls biens culturels qui ont quitté le territoire national après le 31 décembre 1992.

II. Position de la commission

Votre commission a adopté un **amendement rédactionnel** au premier alinéa de cet article.

Elle a par ailleurs adopté un **amendement** qui tend à réécrire les deuxième et troisième alinéas de cet article, afin de compléter les chefs d'illicéité retenus par le projet de loi pour y faire figurer :

- la violation des dispositions prévues par l'autorisation temporaire de sortie d'un trésor national ;

- la sortie temporaire d'un bien ne présentant pas la qualité de trésor national sans qu'une autorisation temporaire de sortie aux fins de restauration, d'expertise ou de participation à une exposition ait été délivrée.

Section 2 - Procédure de retour des trésors nationaux

Article 12

Coopération administrative en matière de recherche et d'identification d'un bien culturel

I. Commentaire du texte du projet de loi

Cet article détermine les compétences mises en oeuvre par l'autorité administrative pour rechercher un bien culturel sur le territoire français ou

pour s'assurer de la qualité de trésor national d'un bien retrouvé sur le territoire d'un autre Etat membre.

L'autorité administrative peut, lorsqu'elle découvre qu'un trésor national a quitté la France sans autorisation, demander aux Etats membres de rechercher ce bien sur leur territoire.

A l'inverse, lorsque la présence sur le territoire d'un autre Etat membre d'un bien culturel lui est signalée, il lui appartient de vérifier que le bien présente effectivement la qualité de trésor national et d'établir le caractère illicite de sa sortie.

Dans cette dernière hypothèse, un délai de deux mois est imparti à l'autorité administrative pour faire connaître à l'Etat membre sur le territoire duquel se trouve le bien le résultat de ces vérifications. Ce délai, dont le respect conditionne la poursuite des éventuelles mesures conservatoires prises par l'Etat membre requis, sera transposé en droit interne par la voie réglementaire.

II. Position de la commission

Votre commission a adopté cet article **sans modification**.

Article 13

Action tendant au retour d'un bien culturel sur le territoire français

I. Commentaire du texte du projet de loi

Cet article introduit dans l'ordre juridique interne la nouvelle action en restitution des biens culturels dont le principe a été arrêté à l'échelon communautaire.

• L'action en restitution sera introduite par l'Etat français auprès du tribunal compétent de l'Etat membre sur le territoire duquel se trouve le bien.

D'après les informations communiquées à votre rapporteur, **c'est au ministre de la culture qu'il appartiendra de se prononcer, en opportunité, sur l'introduction d'une action tendant à obtenir le retour sur le**

territoire français d'un bien culturel. L'action sera ensuite introduite par l'autorité administrative compétente contre la personne qui détient matériellement le bien, la détermination du tribunal compétent étant régie par les règles applicables dans l'Etat membre requis.

• Conformément aux dispositions de la directive, cet article précise que l'action en restitution d'un bien culturel s'exerce sans préjudice des autres actions, civiles ou pénales, dont disposent, le cas échéant, l'Etat et le propriétaire du bien contre la personne qui détient matériellement le bien.

Elle peut notamment s'exercer concurremment avec une action en revendication introduite par le propriétaire dépossédé du bien ou les poursuites pénales dont sont passibles, en application de l'article 13 de la loi 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, les auteurs de la sortie illicite du bien.

II. Position de la commission

• Votre commission a adopté cet article **sans modification.**

Article additionnel après l'article 13 **Publicité entourant l'action en retour d'un bien culturel sur le territoire français**

• Votre commission des affaires culturelles a adopté un **amendement** tendant à insérer un article additionnel après l'article 13, afin d'organiser la publicité de l'introduction d'une action en retour d'un bien culturel sur le territoire français d'une part, et de la décision rendue par le tribunal de l'Etat membre saisi de cette action, d'autre part.

Ainsi que votre rapporteur a déjà eu l'occasion de le souligner, il importe que le propriétaire d'un bien culturel puisse être associé le plus tôt possible à l'action introduite par l'Etat auprès d'un tribunal étranger, dans la mesure où il détient des éléments d'information utiles sur les conditions de sortie du bien, sur sa valeur marchande, et éventuellement, sur la bonne foi du possesseur. De plus, l'information des propriétaires privés revêt en ce domaine une importance particulière puisqu'ils disposent de trois ans

seulement à compter des faits pour introduire à l'encontre d'un possesseur de bonne foi une action en revendication de propriété d'un bien dont ils auraient été dépossédés à la suite d'un vol.

Or, si l'identification du propriétaire public d'un bien culturel retrouvé à l'étranger peut être relativement aisée, celle des propriétaires privés suppose que l'introduction d'une action en retour d'un bien par l'Etat comme la décision rendue par le tribunal étranger soit portée à la connaissance du public.

Puisque cette information présente, pour les propriétaires privés, le caractère d'une garantie favorisant l'exercice de leur droit de propriété, votre commission a souhaité que le principe en soit fixé dans la loi.

Article 14

Versement par l'Etat de l'indemnité allouée au possesseur de bonne foi

I. Commentaire du texte du projet de loi

Conformément aux dispositions de la directive, cet article prévoit que l'indemnité éventuellement accordée au possesseur du bien restitué par le tribunal étranger est versée par l'Etat français.

II. Position de la commission

Votre commission a adopté cet article **sans modification.**

Article 15

Dépôt du bien restitué auprès de l'Etat

I. Commentaire du texte du projet de loi

- Le premier alinéa de cet article rend l'Etat dépositaire du bien culturel dont le retour sur le territoire français a été ordonné jusqu'à ce qu'il soit remis à son propriétaire.

Les tribunaux français étant seuls compétents pour statuer sur la propriété du bien, le projet de loi réserve expressément le cas où une intervention du juge serait nécessaire pour déterminer le propriétaire du bien.

Il offre à l'Etat la faculté de désigner un autre dépositaire.

- Le deuxième alinéa de cet article permet à l'Etat d'envisager l'exposition à la vue du public des biens culturels retournés à la France. Cette exposition pourrait avoir lieu dans le cadre d'une exposition temporaire ou emprunter la forme d'un accrochage temporaire sur les cimaises d'un musée.

Lorsque le bien restitué appartient à une personne privée, on serait en droit de s'interroger sur la compatibilité du droit d'exposition du bien que s'arrogé l'Etat avec le respect du droit de la propriété protégé par la Constitution, qui inclut celui du propriétaire à déterminer librement l'usage qui est fait du bien.

Toutefois, et parce qu'il est souhaitable qu'une large publicité entoure le retour d'un bien culturel sur le territoire français consacrant ainsi l'aboutissement de la coopération communautaire en matière de protection des patrimoines nationaux, votre commission des affaires culturelles a estimé que cette atteinte au demeurant limitée au droit de propriété pouvait être acceptée.

Votre rapporteur estime néanmoins que les **coûts liés à cette exposition** et la **responsabilité des dommages éventuels** subis par le bien culturel au cours de la période d'exposition (vol ou détérioration) devraient être **intégralement assumés par l'Etat**, dans la mesure où ce dernier prend unilatéralement la décision de présenter l'oeuvre au public.

II. Position de la commission

Votre commission a adopté cet article **sans modification.**

Section 3 - Conditions de la restitution des biens

Les articles présentés sous cette section déterminent les conditions de restitution à leur propriétaire des biens dont le retour sur le territoire français a été ordonné.

Contrairement aux autres articles du projet de loi, ils n'assurent pas directement la transposition de dispositions prévues par la directive, puisque la Communauté n'est pas compétente pour régler le droit de propriété, mais tirent les conséquences, dans l'ordre juridique interne, du retour d'un trésor national sur le territoire français.

Article 16

Régime de propriété du bien restitué

I. Commentaire du texte du projet de loi

Cet article pose un principe : les biens culturels retournés à la France reviennent de plein droit à leur propriétaire.

Il émet cependant une réserve, qui pourrait dans la pratique constituer la négation même du principe qu'il énonce : il subordonne la restitution effective du bien à son propriétaire au remboursement, prévu par l'article 17 du projet de loi, des sommes engagées par l'Etat pour assurer le retour dudit bien.

Or, l'indemnité accordée au possesseur de bonne foi pourrait, dans certains cas, atteindre des montants considérables. Elle vise en effet à réparer le préjudice subi par le possesseur du bien qui, par le jeu de la restitution, se trouve privé de la jouissance d'un bien présentant les caractéristiques de « trésor national ».

II. Position de la commission

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Article 17
Conditions de la restitution des biens

I. Commentaire du texte du projet de loi

• Le premier alinéa de cet article prévoit que l'Etat demande au propriétaire du bien le **remboursement** des sommes qu'il a versées au titre :

- de l'indemnité allouée au possesseur de bonne foi par un tribunal étranger ;

- de la mise en oeuvre des mesures provisoires destinées à assurer la conservation matérielle du bien ou à éviter qu'il ne soit soustrait à la procédure de restitution ;

- de l'exécution de la décision de justice ordonnant le retour du bien ;

- des frais liés au dépôt du bien restitué.

Le même alinéa offre à l'Etat la possibilité de faire une **remise partielle de dette** au propriétaire, sans toutefois encadrer l'exercice de cette faculté.

• Le deuxième alinéa de cet article prévoit de sanctionner le **défaut de remboursement** des sommes réclamées par l'Etat dans un délai fixé à trois ans, par le **transfert de la propriété du bien à l'Etat**.

*
* *
*

Les règles de restitution des biens culturels définies par le projet de loi auraient vocation à s'appliquer en toutes circonstances, indifféremment de la responsabilité éventuelle du propriétaire dans la sortie illicite du bien, et indépendamment de la nature, publique ou privée, de la propriété en cause.

II. Position de la commission

Pour être indubitablement respectueux de l'équilibre des finances publiques, le dispositif de restitution des biens culturels à leur propriétaire proposé par le projet de loi encourt d'importantes critiques.

- Comme l'a souligné votre rapporteur dans la présentation générale du projet de loi, de sérieuses réserves peuvent être émises sur la constitutionnalité des dispositions qui organisent le transfert à l'Etat de la propriété du bien restitué lorsque le propriétaire, responsable ou non de la sortie illicite dudit bien, ne s'est pas acquitté, dans un délai qui paraît au demeurant fort court, des sommes réclamées par l'Etat.

Lorsqu'il n'y a pas identité entre le propriétaire du bien et le possesseur indemnisé, c'est-à-dire dans tous les cas où le bien culturel appartient à une collectivité territoriale ou à un établissement public et dans les cas, plus rares, où le propriétaire privé, dépossédé du bien à la suite d'un vol, aura pu introduire une action en revendication et se voir reconnaître la propriété du bien, l'éviction du propriétaire interviendrait sans « juste et préalable » indemnité. Encore faudrait-il admettre, lorsque la loi française attribue au possesseur étranger la qualité de propriétaire du bien, que l'indemnité qu'il a perçue, destinée à compenser la perte de jouissance consécutive au retour du bien en France, constitue une « juste » indemnisation de son expropriation. Ce qui ne tombe pas sous le sens.

- Par ailleurs, le parallèle établi par le ministère de la culture entre les règles de restitution des biens culturels dont le retour en France a été ordonné et l'action en revendication régie par le code civil, si tant est qu'il puisse être valablement invoqué, ne permet pas de justifier dans tous les cas l'inscription d'une créance de l'Etat au débit des propriétaires.

Tout d'abord, parce que les dispositions des articles 2279 et 2280 du Code civil ne sont pas applicables aux biens inventoriés dans les collections publiques. Ces biens, qui font partie du domaine public de la collectivité territoriale ou de l'établissement public propriétaires, sont protégés par les règles de la domanialité publique, qui prévoient leur inaliénabilité et leur imprescriptibilité. Considérant qu'ils ne sont pas susceptibles d'appropriation privée, la jurisprudence écarte explicitement l'application des dispositions du code civil en la matière. La restitution des biens inventoriés dans les collections publiques à leur propriétaire n'est donc pas subordonnée au remboursement du prix d'acquisition du bien à l'acquéreur de bonne foi, quand bien même cette acquisition aurait été effectuée en vente publique (Tribunal correctionnel de Montluçon, 29 septembre 1965, D. 1965, p. 774, note Delpech).

Ensuite, parce que si l'article 2280 du Code civil subordonne effectivement la restitution au propriétaire privé d'un bien perdu ou volé au remboursement du prix versé par le possesseur de bonne foi pour son acquisition, sa portée n'est pas illimitée.

Le bénéfice des dispositions qu'il prévoit peut être invoqué seulement lorsque le possesseur a acquis le bien dans des circonstances précisément définies : « dans une foire ou dans un marché, ou dans une vente publique, ou d'un marchand vendant des choses pareilles ». Les rédacteurs du Code civil ont manifesté ainsi le souhait de limiter aux seuls possesseurs de bonne foi ayant acquis le bien dans des conditions de particulière prudence la protection prévue par cet article.

Se trouvent donc exclus du champ d'application de l'article 2280 du Code civil les possesseurs de bonne foi ayant acquis un bien auprès d'un particulier non négociant, hypothèse qui ne peut être exclue sur le marché de l'art. Dans ce cas de figure, le propriétaire originaire recouvre la propriété du bien sans indemniser le possesseur de bonne foi.

• Plus généralement, votre commission des affaires culturelles s'est refusée à apporter sa caution à un dispositif dans lequel l'Etat tente de reporter sur les propriétaires, publics ou privés, responsables ou non de la sortie illicite des biens, et au mépris des principes constitutionnels, le coût du retour en France des trésors nationaux.

Pour ces motifs, elle a adopté un amendement qui tend à faire supporter le coût du retour sur le territoire national par les personnes responsables de la sortie illicite du bien culturel, qu'elles en soient ou non les propriétaires. Cette proposition, plus conforme à l'esprit de la directive, revient à circonscrire le transfert de la propriété du bien culturel à l'Etat aux seuls cas où le propriétaire est responsable de la sortie illicite du bien et qu'il ne s'est pas acquitté du remboursement des sommes dues dans un délai de trois ans.

Article 18
**Dévolution à l'Etat des biens
dont le propriétaire demeure inconnu**

I. Commentaire du texte du projet de loi

Cet article prévoit que la propriété d'un bien culturel est dévolue à l'Etat lorsqu'à l'expiration d'un délai de cinq ans à compter de la date à laquelle a été organisée l'information du public sur le retour du bien le propriétaire en demeure inconnu.

II. Position de la commission

Votre commission a adopté un amendement rédactionnel à cet article.

Article 19
Conditions particulières régissant la restitution des biens publics

I. Commentaire du texte du projet de loi

Cet article pose implicitement un préalable à la restitution des biens publics : les conditions matérielles de conservation du bien offertes par la collectivité territoriale ou l'établissement public propriétaire doivent présenter des garanties propres à assurer sa sécurité.

A cette fin, il dispose que l'autorité administrative peut exiger du propriétaire public qu'il prenne les mesures nécessaires pour assurer la conservation et la sécurité du bien, avant de lui restituer ledit bien.

Lorsque le propriétaire public ne se plie pas à cette exigence et après une mise en demeure non suivie d'effet, le projet de loi confère à l'autorité administrative le pouvoir de placer le bien dans un lieu offrant les garanties nécessaires.

II. Position de la commission

Votre commission des affaires culturelles a accueilli favorablement les dispositions de cet article qui dotent l'autorité administrative de pouvoirs propres à inciter fortement les institutions patrimoniales publiques, sur lesquelles pèse une mission de conservation des collections, à prendre les mesures nécessaires pour garantir la sécurité et l'inviolabilité des trésors nationaux.

Elle souligne que les mesures que pourrait être amenée à prendre l'autorité administrative en application de cet article présentent un caractère provisoire et sont totalement dépourvues d'incidence sur la propriété du bien.

Pour ces motifs, la commission a adopté cet article **sans modification.**

CHAPITRE III **Dispositions diverses**

Article 20

Pouvoirs d'investigation reconnus aux agents des douanes

I. Commentaire du texte du projet de loi

Cet article autorise l'administration des douanes à utiliser les pouvoirs d'investigation qui lui sont reconnus par les articles du Code des douanes qu'il énumère aux fins de rechercher sur le territoire français les biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un autre Etat membre, et de procéder à l'identification de leur propriétaire, de leur possesseur ou de leur détenteur.

Ces pouvoirs comportent :

- le droit de visite des marchandises, des moyens de transport¹ et des personnes, dans les conditions prévues par les articles 60, 61 et 63 du

¹ est toutefois exclu en l'espèce le droit de visite en mer des navires répondant aux caractéristiques fixées par l'article 62 du code des douanes.

Code des douanes. En revanche, n'est pas reconnu en l'espèce le droit de visite domiciliaire ;

- **l'application du droit de communication particulier à l'administration des douanes**, tel qu'il est défini par l'article 65 du Code des douanes.

Ce droit inclue notamment la capacité pour certains agents de douanes d'exiger la communication des papiers et documents de toute nature en relation avec leur mission, et de procéder à la saisie de ces documents. Il autorise par ailleurs l'administration des douanes, sous réserve de réciprocité, « à fournir aux autorités qualifiées des pays étrangers tous renseignements, certificats, procès-verbaux et autres documents susceptibles d'établir la violation des lois et règlements applicables à l'entrée ou à la sortie de leur territoire » ;

- **le droit de consigner les marchandises aux fins de vérifications** et aux frais du propriétaire, du destinataire ou de l'exportateur, dans les conditions prévues à l'article 322 bis du code des douanes. La consignation est prononcée pour une durée de dix jours, renouvelable une fois par autorisation du procureur de la République.

La reconnaissance de ces pouvoirs d'investigation à l'administration des douanes **ne préjuge en rien du choix de l'autorité administrative qui sera compétente pour mettre en oeuvre la procédure de restitution**. Dans l'hypothèse où l'Office central de répression du vol des oeuvres et des objets d'art serait désigné pour assumer cette responsabilité, il ne paraît pas nécessaire que la loi lui reconnaisse à cette fin de pouvoirs d'investigation spécifiques.

En l'absence d'infraction à la législation française, la recherche d'un bien culturel ayant quitté illicitement le territoire d'un autre Etat membre comme l'identification de son propriétaire, de son possesseur ou de son détenteur s'exercent en effet dans le cadre des pouvoirs de police administrative, dont la compétence relève du pouvoir réglementaire. Par ailleurs, l'on pourrait imaginer que des agents des douanes puissent être mis à disposition de l'Office pour l'assister dans l'exercice de cette nouvelle compétence.

II. Position de la commission

Votre commission des affaires culturelles a adopté cet article **sans modification**.

Article 21
**Propriété des biens dont le retour
sur le territoire d'un autre Etat membre a été ordonné**

I. Commentaire du texte du projet de loi

Cet article pose le principe du règlement unilatéral des questions relatives à la propriété des biens dont un tribunal français aura ordonné le retour sur le territoire d'un autre Etat membre. Il affirme la compétence exclusive de la législation de l'Etat membre requérant à trancher les conflits de propriété qui pourraient survenir.

Il en résulte qu'un ressortissant ou un résident français dont le bien est frappé d'une décision de retour ne pourra invoquer l'application de la loi française, même lorsque la transaction qui l'a mis en possession du bien s'est effectuée sous l'empire de cette loi.

Loin de constituer une pétition de principe, les dispositions prévues par cet article sont nécessaires pour éviter d'éventuels conflits de lois, et pour que soit pleinement respecté l'article 12 de la directive, aux termes duquel: « *la propriété du bien culturel après la restitution est régie par la législation de l'Etat membre requérant* ».

II. Position de la commission

Votre commission des affaires culturelles a adopté cet article **sans modification.**

Article 22
Recours possible à l'arbitrage

I. Commentaire du texte du projet de loi

Cet article assure la transposition en droit interne des dispositions de l'article 4-6 de la directive, qui incitent les Etats membres à faciliter le recours à l'arbitrage dès lors que l'Etat membre requérant, le possesseur ou le détenteur ont donné leur accord.

Il autorise donc l'Etat à recourir à cette procédure, dans les conditions de droit commun, et sous réserve de l'accord du propriétaire, du possesseur ou du détenteur du bien.

II. Position de la commission

Votre commission a adopté cet article **sans modification**.

Article 23
Décret d'application

I. Commentaire du texte du projet de loi

Cet article prévoit que les conditions d'application de la présente loi seront précisées par un décret en Conseil d'Etat.

Ce décret devra notamment déterminer l'autorité compétente pour mettre en oeuvre la procédure de restitution des biens culturels et la coopération avec les autres Etats membres.

D'après les informations qui ont été communiquées à votre rapporteur, le **choix de l'autorité administrative compétente** pour gérer en France la mise en oeuvre de cette procédure **n'a toujours pas été définitivement tranché**.

Cette compétence pourrait revenir à l'**Office central de répression du vol des objets et des oeuvres d'art (OCRVOOA)** rattaché au ministère de

l'intérieur. Créé en 1975, cet organisme a acquis une compétence certaine en matière de recherche des oeuvres d'art, de protection des collections et de prévention du vol, qui le prédestine a priori à exercer cette nouvelle responsabilité.

L'administration des douanes, dépendant du ministère des finances, revendique également l'attribution de cette compétence. Elle met en avant sa position stratégique dans l'observation des flux transfrontaliers, et l'expérience acquise dans la mise en oeuvre des dispositions du titre II de la loi du 31 décembre 1992, qui régleme l'exportation des biens culturels.

II. Position de la commission

Votre commission a adopté cet article **sans modification**.

*

* *

Sous réserve de l'adoption des amendements qu'elle propose, votre commission demande au Sénat d'adopter le présent projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné le projet de loi n° 237 (1994-1995) 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 au cours d'une réunion tenue le 4 juillet 1995, sous la présidence de M. Maurice Schumann.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

M. Jean-Pierre Camoin, faisant part à la commission des difficultés qu'il avait rencontrées pour obtenir la restitution de tapisseries classées monuments historiques, volées dans le musée municipal d'Arles et retrouvées sur le territoire italien, a demandé au rapporteur de lui préciser si une harmonisation des législations était envisagée à l'échelon communautaire pour permettre la restitution effective des trésors nationaux.

M. Ivan Renar a souhaité savoir si toutes les législations des Etats membres de la Communauté prévoyaient désormais l'obligation de restituer les trésors nationaux retrouvés sur leur territoire. Evoquant les dispositions constitutionnelles qui restreignent l'initiative financière des parlementaires, il s'est étonné que le Gouvernement invite le Parlement à adopter un projet de loi instituant une procédure dont il se refusait par avance à assurer le financement.

M. André Maman s'est enquis des règles présidant à la définition des trésors nationaux. Il a par ailleurs souhaité obtenir des précisions sur la publicité dont ferait l'objet l'action en restitution des biens culturels.

Répondant aux différents intervenants, le rapporteur a apporté les précisions suivantes :

- la compétence culturelle reconnue à l'Union européenne par le traité de Maastricht exclut toute harmonisation des législations nationales en matière de protection des trésors nationaux. Toutefois, et sans porter atteinte à la compétence reconnue aux Etats membres par l'article 36 du traité de Rome, la Communauté a récemment adopté une réglementation qui tend à compléter ou à renforcer l'efficacité des législations nationales dans un espace sans frontière pour les biens.

Cette réglementation comporte deux volets : un règlement soumet à des règles identiques l'exportation des biens culturels hors de l'Union européenne ; la directive dont le présent projet de loi tend à assurer la transposition en droit interne prévoit la restitution des biens culturels sortis illicitement du territoire d'un Etat membre ;

|| - à ce jour, sept pays de la Communauté ont transposé les dispositions prévues par la directive dans leur droit interne ; un huitième, le Portugal, a fait savoir à la Commission européenne que sa législation n'avait pas besoin d'être adaptée pour rendre la directive applicable ;

- l'article 4 de la loi du 31 décembre 1992 relative aux biens soumis à certaines restrictions de circulation et à la complémentarité entre les services de police, de gendarmerie et de douane définit les trésors nationaux dont la France souhaite assurer la conservation sur son territoire. Il s'agit des biens appartenant aux collections publiques, des biens classés 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, ainsi que des autres biens présentant un intérêt majeur pour le patrimoine national au point de vue de l'histoire, de l'art ou de l'archéologie ; dans ce dernier cas, la qualification de trésor national est la conséquence du refus du certificat auquel est désormais subordonnée la sortie des biens culturels du territoire national.

Le président Maurice Schumann a dit partager le souci du rapporteur que ne soient pas dépossédés les propriétaires qui n'auraient pris aucune part dans la sortie illicite des biens culturels du territoire national.

La commission a ensuite procédé à l'examen des articles, au cours duquel outre le président et le rapporteur est intervenu M. Jean-Pierre Camoin.

Après avoir adopté les amendements proposés par son rapporteur, la commission a adopté le projet de loi ainsi modifié.

TABLEAU COMPARATIF

Textes cités en référence

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

CHAPITRE PREMIER

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

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

SECTION 1

Champ d'application.

Champ d'application.

Article premier.

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.

Sans modification

Art. 2.

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;

Sans modification

TRAITÉ DE ROME DU 25 MARS 1957
INSTITUANT LA COMMUNAUTÉ
EUROPÉENNE

Art. 36.

Les dispositions des articles 30 à 34 inclus ne font pas obstacle aux interdictions ou restrictions d'importation, d'exportation ou de transit, justifiées par des raisons de moralité publique, d'ordre public, de sécurité publique, de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux, de protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique, ou de protection de la propriété industrielle et commerciale. Toutefois, ces interdictions ou restrictions ne doivent constituer ni un moyen de discrimination arbi-

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.

Textes cités en référence

traire, ni une restriction déguisée dans le commerce entre les Etats membres.

Texte du projet de loi

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

Propositions de la Commission

SECTION 2

Procédure administrative.

Art. 3.

Lorsqu'il peut être présumé qu'un bien culturel relève du champ d'application...

... l'Etat membre intéressé

Art. 4.

Sans modification

SECTION 3

Mesures conservatoires.

Art. 5.

Alinéa sans modification

Les mesures conservatoires sont notifiées au propriétaire, au possesseur ou au détenteur du bien culturel.

Alinéa sans modification

Textes cités en référence

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

membre à en 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.

Alinéa sans modification

SECTION 4

Procédure judiciaire.

Art. 6.

Sans modification

Art. add. après l'art. 6

L'introduction d'une action tendant au retour d'un bien culturel sur le territoire d'un Etat membre est portée à la connaissance du public par l'autorité administrative.

Textes cités en référence

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

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.

Art. 7.

Alinéa sans modification

Le tribunal accorde,...

..au possesseur de bonne foi qui a exercé la diligence requise...

.. membre requérant

Alinéa sans modification

Art. 8.

Sans modification

Art. 9.

Alinéa sans modification

Textes cités en référence

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

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° 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.

En tout état de cause,...

... l'Etat membre requérant. Toutefois, l'action se prescrit dans un délai de soixante-quinze ans, ou demeure imprescriptible si la législation de l'Etat membre requérant le prévoit, pour les biens inventoriés dans les collections publiques, ainsi que pour les biens figurant sur les inventaires des autorités ecclésiastiques lorsque la loi de l'Etat membre requérant accorde à ces biens une protection spécifique.

CHAPITRE II

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.

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 1

SECTION 1

Champ d'application.

Champ d'application.

Art.10.

Art.10.

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

Alinéa sans modification

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

1° Sans modification

— 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 ;

Textes cités en référence

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

TITRE II

Dispositions relatives aux biens culturels

Art. 7.

Le certificat ne peut être refusé qu'aux biens culturels présentant le caractère de trésor national.

Il est accordé aux biens culturels licitement importés dans le territoire douanier depuis moins de cinquante ans, sauf s'ils font l'objet de la procédure de classement prévue par les lois du 31 décembre 1913 et n° 79-18 du 3 janvier 1979 précitées.

S'il existe des présomptions graves et concordantes d'importation illicite, l'autorité administrative peut exiger la preuve de la licéité de l'importation du bien et, en l'absence de preuve, refuser la délivrance du certificat.

Le refus de délivrance du certificat ne peut intervenir qu'après avis motivé d'une commission composée, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, de représentants de l'Etat et de personnalités qualifiées. Cette commission est présidée par un membre du Conseil d'Etat nommé par décret.

La décision de délivrance du certificat est motivée. Elle comporte, par écrit, l'énoncé des considérations de droit et de fait qui en constituent le fondement. Elle est communiquée à la commission visée au précédent alinéa.

Texte du projet de loi

— 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 ;

Propositions de la Commission

Textes cités en référence

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

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 ;

2° alinéa sans modification

– soit figurent sur les inventaires...
... des missions patrimoniales analogues, des archives ou des fonds de conservation des bibliothèques.

– alinéa sans modification

3° les biens culturels ...

... religieuses, sont classés monuments ou archives historiques ou sont considérés...

... commission mentionnée au 1° ci-dessus.

Art. 11.

Les dispositions ...
... aux biens présentant un intérêt historique, artistique, ou archéologique sortis du territoire national après le 31 décembre 1992 :

- sans que l'autorisation temporaire de sortie prévue à l'article 10 de la loi précitée du 31 décembre 1992 ait été délivrée ou lorsque les conditions de cette autorisation n'ont pas été respectées, s'il s'agit d'un trésor national ;

Art. 4.

Les biens appartenant aux collections publiques, les biens classés 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 ainsi que les autres biens qui présentent un intérêt majeur pour le patrimoine national au point de vue de l'histoire, de l'art ou de l'archéologie sont considérés comme trésors nationaux.

Textes cités en référence

Art. 5.

L'exportation temporaire ou définitive hors du territoire douanier des biens culturels, autres que les trésors nationaux, qui présentent un intérêt historique, artistique ou archéologique et entrent dans l'une des catégories définies par décret en Conseil d'Etat est subordonnée à l'obtention d'un certificat délivré par l'autorité administrative.

Ce certificat, qui est valable cinq ans, atteste que le bien n'a pas le caractère de trésor national.

A titre dérogatoire et sous condition de retour obligatoire des biens culturels sur le territoire douanier, le certificat peut ne pas être demandé lorsque l'exportation temporaire des biens culturels a pour objet une restauration, une expertise ou la participation à une exposition.

Dans ce cas, l'exportation temporaire est subordonnée à la délivrance par l'autorité administrative d'une autorisation de sortie temporaire délivrée dans les conditions prévues à l'article 10.

A titre transitoire et jusqu'à la date visée à l'article 14 de la présente loi, l'exportation des oeuvres d'art est soumise aux avis aux exportateurs pris en application du décret du 30 novembre 1944 précité et de l'arrêté du 30 janvier 1967 du ministre de l'économie et des finances précité. Les conditions dans lesquelles les autorisations sont délivrées sont celles qui figurent dans les textes d'application dudit décret.

Texte du projet de loi

— 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.

Propositions de la Commission

— sans que le certificat prévu à l'article 5 ou l'autorisation temporaire de sortie prévue à l'article 10 de la même loi ait été accordé, ou lorsque les conditions de l'autorisation temporaire de sortie n'ont pas été respectées, dans les autres cas.

Textes cités en référence

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

Art. 10.

L'exportation des trésors nationaux hors du territoire douanier peut être autorisée, à titre temporaire, par l'autorité administrative, aux fins de restauration, d'expertise, de participation à une manifestation culturelle ou de dépôt dans une collection publique.

Cette autorisation est délivrée pour une durée proportionnée à l'objet de la demande.

A l'occasion de la sortie du territoire douanier d'un trésor national visé à l'article 4, l'autorisation de sortie temporaire doit être présentée à toute réquisition des agents des douanes.

Le propriétaire, ou le détenteur du bien, est tenu de le présenter sur requête des agents habilités par l'Etat dès l'expiration de l'autorisation.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article.

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

SECTION 2

Procédure de retour des trésors nationaux.

Art. 12.

Sans modification

Art. 13.

Sans modification

Textes cités en référence

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

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. add. après l'art. 13

L'introduction d'une action tendant au retour d'un bien culturel sur le territoire national est portée à la connaissance du public par l'autorité administrative. Est également portée à la connaissance du public la décision rendue par le tribunal de l'Etat membre saisi de cette action.

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. 14.

Sans modification

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.

Art. 15.

Sans modification

Ce bien peut être exposé.

SECTION 3

Conditions de la restitution des biens.

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. 16.

Sans modification

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 con-

Art. 17.

L'Etat demande aux personnes responsables de la sortie illicite du bien le remboursement...

Textes cités en référence

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

servatoires, 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.

CODE DES DOUANES

CHAPITRE III

CHAPITRE III

Dispositions diverses.

Dispositions diverses.

CHAPITRE IV

Art. 20.

Art. 20.

Pouvoirs des agents des douanes

SECTION I

Droit de visite des marchandises, des moyens de transport et des personnes

Art. 60.

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.

... remise d'une partie de la dette

Elles disposent d'un délai de deux ans pour procéder au remboursement demandé. Passé ce délai, l'autorité administrative les met en demeure de payer dans le délai d'un an.

Lorsque la personne responsable de la sortie illicite est le propriétaire du bien culturel et que le remboursement n'est pas intervenu à l'expiration de ce délai, la propriété du bien est transférée à l'Etat

Art. 18.

La propriété du bien culturel est *dévolue* à l'Etat lorsque ...

... le retour du bien

Art. 19.

Sans modification

Sans modification

Textes cités en référence

Pour l'application des dispositions du présent code et en vue de la recherche de la fraude, les agents des douanes peuvent procéder à la visite des marchandises et des moyens de transport et à celle des personnes.

Art. 61.

1. - Tout conducteur de moyen de transport doit se soumettre aux injonctions des agents des douanes.

2. - Ces derniers peuvent faire usage de tous engins appropriés pour immobiliser les moyens de transport quand les conducteurs ne s'arrêtent pas à leurs injonctions.

Art. 63.

1. Les agents des douanes peuvent aller à bord de tous bâtiments, y compris les navires de guerre, qui se trouvent dans les ports ou rades ou qui montent ou descendent les rivières et canaux. Ils peuvent y demeurer jusqu'à leur déchargement ou sortie.

2. Les capitaines et commandants doivent recevoir les agents des douanes, les accompagner et, s'ils le demandent, faire ouvrir les écoutilles, les chambres et armoires de leur bâtiment, ainsi que les colis désignés pour la visite. En cas de refus, les agents peuvent demander l'assistance d'un juge (ou, s'il n'y en a pas sur le lieu, d'un officier municipal dudit lieu ou d'un officier de police judiciaire), qui est tenu de faire ouvrir les écoutilles, chambres, armoires et colis ; il est dressé procès-verbal de cette ouverture et des constatations, faites aux frais des capitaines ou commandants.

3. Les agents chargés de la vérification des bâtiments et cargaisons peuvent, au coucher du soleil, fermer les écoutilles, qui ne pourront être ouvertes qu'en leur présence.

4. Sur les navires de guerre, les visites ne peuvent être faites après le coucher du soleil.

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

Textes cités en référence

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

SECTION III

Droit de communication

**§2. - Droit de communication
particulier à l'administration des
douanes**

Art 65.

1. Les agents des douanes ayant au moins le grade d'inspecteur ou d'officier et ceux chargés des fonctions de receveur peuvent exiger la communication des papiers et documents de toute nature relatifs aux opérations intéressant leur service :

a) Dans les gares de chemin de fer (lettres de voitures, factures, feuilles de chargement, livres, registres, etc.) ;

b) Dans les locaux des compagnies de navigation maritimes et fluviales et chez les armateurs, consignataires et courtiers maritimes (manifestes de fret, connaissements, billets de bord, avis d'expédition, ordres de livraison, etc.) ;

c) Dans les locaux des compagnies de navigation aérienne (bulletins d'expédition, notes et bordereaux de livraison, registres de magasins, etc.) ;

d) Dans les locaux des entreprises de transport par route (registres de prise en charge, carnets d'enregistrement des colis, carnets de livraison, feuilles de route, lettres de voitures, bordereaux d'expédition, etc.) ;

e) Dans les locaux des agences, y compris celles dites de « transports rapides », qui se chargent de la réception, du groupage, de l'expédition par tous modes de locomotion (fer, route, eau, air) et de la livraison de tous colis (bordereaux détaillés d'expéditions collectives, récépissés, carnets de livraison, etc.) ;

Textes cités en référence

f) Chez les commissionnaires ou transitaires ;

g) Chez les concessionnaires d'entrepôts, docks et magasins généraux (registres et dossiers de dépôt, carnets de warrants et de nantissements, registres d'entrée et de sortie des marchandises, situation des marchandises, comptabilité matières, etc.) ;

h) Chez les destinataires ou les expéditeurs réels des marchandises déclarées en douane ;

i) Et, en général chez toutes les personnes physiques ou morales directement ou indirectement intéressées à des opérations régulières ou irrégulières relevant de la compétence du service des douanes.

2. Les agents de douanes ayant au moins le grade de contrôleur disposent également du droit de communication prévu par le 1 ci-dessus, lorsqu'ils agissent sur ordre écrit d'un agent ayant au moins le grade d'inspecteur. Cet ordre, qui doit être présenté aux assujettis, doit indiquer le nom des assujettis intéressés.

Les agents ayant qualité pour exercer le droit de communication prévu par le 1 ci-dessus peuvent se faire assister par des fonctionnaires d'un grade moins élevé, astreints comme eux et sous les mêmes sanctions au secret professionnel.

3. Les divers documents visés au 1 du présent article doivent être conservés par les intéressés pendant un délai de trois ans, à compter de la date d'envoi des colis, pour les expéditeurs, et à compter de la date de leur réception, pour les destinataires.

4. a) Les bénéficiaires ou redevables visés à l'article 65 A ci-dessous doivent conserver les documents relatifs à leur activité professionnelle durant 3 années civiles à compter de la fin de l'année civile de l'établissement de ces documents. Ils doivent en délivrer des extraits ou des copies à la demande des

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

Textes cités en référence

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

agents chargés du contrôle.

b) Par documents, on entend l'ensemble des livres, registres, notes et pièces justificatives (comptabilité, registres, factures, correspondances, copies de lettres, etc.) relatives à l'activité professionnelle de l'entreprise.

5. Au cours des contrôles et des enquêtes opérés chez les personnes ou sociétés visées au 1 du présent article, les agents des douanes désignés par ce même paragraphe peuvent procéder à la saisie des documents de toute nature (comptabilité, factures, copies de lettres, carnets de chèques, traites, comptes de banque, etc.) propres à faciliter l'accomplissement de leur mission.

6. L'administration des douanes est autorisée, sous réserve de réciprocité, à fournir aux autorités qualifiées des pays étrangers tous renseignements, certificats, procès-verbaux et autres documents susceptibles d'établir la violation des lois et règlements applicables à l'entrée ou à la sortie de leur territoire.

7. Pour l'application des dispositions relatives à l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des Etats membres de la Communauté économique européenne en matière de réglementation douanière ou agricole, les agents des douanes sont autorisés à mettre en oeuvre les dispositions du présent article pour le contrôle des opérations douanières ou agricoles réalisées dans les autres Etats membres.

CHAPITRE Ier

Constatation des infractions douanières

SECTION OI

Droit de consignation

Art. 322 bis

Les agents des douanes peuvent consigner les marchandises visées au 4 de l'article 38 ci-dessus ou susceptibles

Textes cités en référence

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

d'appartenir à l'une des catégories de marchandises énumérées dans cette même disposition, et éventuellement les véhicules qui les transportent, dans les locaux professionnels ou dans tout autre lieu autorisé par le service, aux frais du propriétaire, du destinataire, de l'exportateur ou, à défaut, de toute autre personne qui participe à l'opération d'importation ou d'exportation pendant une durée de dix jours, renouvelable sur autorisation du procureur de la République dans la limite de vingt et un jours au total, aux fins de vérification pour laquelle ils peuvent procéder ou faire procéder au prélèvement d'échantillons pour analyse. Ils peuvent, le cas échéant, contraindre le transporteur à se rendre sur un lieu approprié.

Les marchandises et les véhicules consignés sont confiés à la garde du détenteur ou de toute autre personne sur les lieux de la consignation.

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.

Art. 21.

Sans modification

Art. 22.

Sans modification

Art. 23.

Sans modification



ANNEXE

**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**

DIRECTIVE 93/7/CEE DU CONSEIL

du 15 mars 1993

relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre

LE CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté économique européenne, et notamment son article 100 A,

vu la proposition de la Commission ⁽¹⁾,

en coopération avec le Parlement européen ⁽²⁾,

vu l'avis du Comité économique et social ⁽³⁾,

considérant que l'article 8 A du traité prévoit l'établissement, au plus tard le 1^{er} janvier 1993, du marché intérieur comportant un espace sans frontières dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée conformément aux dispositions du traité;

considérant que, en vertu et dans les limites de l'article 36 du traité, les États membres garderont, après 1992, le droit de définir leurs trésors nationaux et la possibilité de prendre les mesures nécessaires pour assurer la protection de ces trésors nationaux dans cet espace sans frontières;

considérant qu'il convient donc de mettre en place un système permettant aux États membres d'obtenir la restitution, sur leur territoire, des biens culturels classés « trésors nationaux » au sens dudit article 36 et qui ont quitté leur territoire en violation des mesures nationales susmentionnées ou du règlement (CEE) n° 3911/92 du Conseil, du 9 décembre 1992, concernant l'exportation de biens culturels ⁽⁴⁾; que la mise en œuvre de ce système devrait être la plus simple et la plus efficace possible; qu'il est nécessaire, afin de faciliter la coopération en matière de

restitution, de limiter le champ d'application du présent système à des objets appartenant à des catégories communes de biens culturels; que l'annexe de la présente directive n'a, par conséquent, pas pour objet de définir les biens ayant rang de « trésors nationaux » au sens dudit article 36, mais uniquement des catégories de biens susceptibles d'être classés comme tels et pouvant, à ce titre, faire l'objet d'une procédure de restitution au sens de la présente directive;

considérant que la présente directive devrait également couvrir les objets culturels classés trésors nationaux et qui forment partie intégrante des collections publiques ou des inventaires des institutions ecclésiastiques, mais qui n'entrent pas dans ces catégories communes;

considérant qu'il conviendrait d'établir une coopération administrative entre les États membres à l'égard de leurs trésors nationaux, en liaison étroite avec leur coopération dans le domaine des œuvres d'art volées et comportant notamment l'enregistrement, auprès d'Interpol et d'autres organismes compétents émettant des listes similaires, d'objets culturels perdus, volés ou ayant illicitement quitté le territoire et faisant partie de leurs trésors nationaux et de leurs collections publiques;

considérant que la procédure instituée par la présente directive constitue un premier pas vers une coopération entre États membres dans ce domaine dans le cadre du marché intérieur; que l'objectif est la reconnaissance mutuelle des législations nationales en la matière; qu'il convient, par conséquent, de prévoir notamment que la Commission soit assistée par un comité consultatif;

considérant que le règlement (CEE) n° 3911/92 institue, ensemble avec la présente directive, un système communautaire de protection des biens culturels des États membres; que la date à laquelle les États membres doivent se conformer à la présente directive doit être la

⁽¹⁾ JO n° C 53 du 28. 2. 1992, p. 11.

JO n° C 172 du 8. 7. 1992, p. 7.

⁽²⁾ JO n° C 176 du 13. 7. 1992, p. 129.

JO n° C 72 du 15. 3. 1993.

⁽³⁾ JO n° C 223 du 31. 8. 1992, p. 10.

⁽⁴⁾ JO n° L 395 du 31. 12. 1992, p. 1.

plus proche possible de la date d'entrée en vigueur dudit règlement; que certains États membres auront besoin d'une période plus longue, compte tenu de la nature de leur système juridique et de la portée des modifications qu'ils devront apporter à leur législation pour mettre en œuvre la présente directive,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DIRECTIVE :

Article premier

Aux fins de la présente directive, on entend par :

- 1) « bien culturel » :
 - un bien classé, avant ou après avoir quitté illicitement le territoire d'un État membre, comme « trésor national de valeur artistique, historique ou archéologique », conformément à la législation ou aux procédures administratives nationales au sens de l'article 36 du traité
 - et
 - appartenant à l'une des catégories visées à l'annexe ou n'appartenant pas à l'une de ces catégories, mais faisant partie intégrante :
 - des collections publiques figurant sur les inventaires des musées, des archives et des fonds de conservation des bibliothèques.

Aux fins de la présente directive, on entend par « collections publiques » les collections qui sont la propriété d'un État membre, d'une autorité locale ou régionale dans un État membre, ou d'une institution située sur le territoire d'un État membre et classées publiques conformément à la législation de cet État membre, à condition qu'une telle institution soit la propriété de cet État membre ou d'une autorité locale ou régionale, ou qu'elle soit financée de façon significative par celui-ci ou l'une ou l'autre autorité,

 - des inventaires des institutions ecclésiastiques ;
- 2) « ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre » :
 - toute sortie du territoire d'un État membre en violation de la législation de cet État membre en matière de protection des trésors nationaux ou en violation du règlement (CEE) n° 3911/92
 - ou
 - tout non-retour à la fin du délai d'une expédition temporaire légale ou toute violation de l'une des autres conditions de cette expédition temporaire ;
- 3) « État membre requérant » : l'État membre dont le bien culturel a quitté illicitement le territoire ;
- 4) « État membre requis » : l'État membre sur le territoire duquel se trouve un bien culturel ayant quitté illicitement le territoire d'un autre État membre ;

- 5) « restitution » : le retour matériel du bien culturel sur le territoire de l'État membre requérant ;
- 6) « possesseur » : la personne qui a la détention matérielle du bien culturel pour son propre compte ;
- 7) « détenteur » : la personne qui a la détention matérielle du bien culturel pour compte d'autrui.

Article 2

Les biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre sont restitués, conformément à la procédure et dans les conditions prévues par la présente directive.

Article 3

Chaque État membre désigne une ou plusieurs autorités centrales pour exercer les fonctions prévues par la présente directive.

Les États membres communiquent à la Commission toutes les autorités centrales qu'ils désignent conformément au présent article.

La Commission publie la liste de ces autorités centrales, ainsi que les changements les concernant, au *Journal officiel des Communautés européennes*, série C.

Article 4

Les autorités centrales des États membres coopèrent et favorisent la consultation entre les autorités compétentes des États membres. Ces dernières assurent notamment les tâches suivantes :

- 1) rechercher, à la demande de l'État membre requérant, un bien culturel déterminé ayant quitté illicitement le territoire et l'identité du possesseur et/ou détenteur. Cette demande doit comprendre toutes les informations nécessaires pour faciliter cette recherche, notamment sur la localisation effective ou présumée du bien ;
- 2) notifier aux États membres concernés, la découverte de biens culturels sur leur territoire et s'il y a des motifs raisonnables de présumer que lesdits biens ont quitté illicitement le territoire d'un autre État membre ;
- 3) permettre aux autorités compétentes de l'État membre requérant de vérifier si le bien en question constitue un bien culturel, à condition que la vérification soit effectuée au cours des deux mois suivant la notification prévue au point 2. Si cette vérification n'est pas effectuée dans le délai prévu, les points 4 et 5 ne s'appliquent plus ;
- 4) prendre, en coopération avec l'État membre concerné, toutes les mesures nécessaires à la conservation matérielle du bien culturel ;
- 5) éviter, par des mesures provisoires nécessaires, que le bien culturel soit soustrait à la procédure de restitution ;

6) remplir le rôle d'intermédiaire entre le possesseur et/ou le détenteur et l'État membre requérant en matière de restitution. À cet effet, les autorités compétentes de l'État membre requis peuvent, sans préjudice de l'article 5, faciliter la mise en œuvre d'une procédure d'arbitrage, conformément à la législation nationale de l'État requis et à condition que l'État requérant et le possesseur ou le détenteur leur donnent formellement leur accord.

Article 5

L'État membre requérant peut introduire, à l'encontre du possesseur et, à défaut, à l'encontre du détenteur, une action en restitution d'un bien culturel ayant quitté illicitement son territoire, auprès du tribunal compétent de l'État membre requis.

Pour être recevable, l'acte introductif de l'action en restitution doit être accompagné :

- d'un document décrivant le bien faisant l'objet de la demande et déclarant que celui-ci est un bien culturel,
- d'une déclaration des autorités compétentes de l'État membre requérant selon laquelle le bien culturel a quitté illicitement son territoire.

Article 6

L'autorité centrale de l'État membre requérant informe sans délai l'autorité centrale de l'État membre requis de l'introduction de l'action en restitution afin que soit assurée la restitution du bien en question.

L'autorité centrale de l'État membre requis informe sans délai les autorités centrales des autres États membres.

Article 7

1. Les États membres prévoient dans leur législation que l'action en restitution prévue par la présente directive est prescrite dans un délai d'un an à compter de la date à laquelle l'État membre requérant a eu connaissance du lieu où se trouvait le bien culturel et de l'identité de son possesseur ou détenteur.

En tout état de cause, l'action en restitution se prescrit dans un délai de trente ans à compter de la date où le bien culturel a quitté illicitement le territoire de l'État membre requérant. Toutefois, dans le cas des biens faisant partie des collections publiques visés à l'article 1^{er} paragraphe 1 et des biens ecclésiastiques dans les États membres dans lesquels ils font l'objet d'une protection spéciale conformément à la loi nationale, l'action en restitution se prescrit dans un délai de 75 ans, sauf dans les États membres où l'action est imprescriptible ou dans le cas d'accords bilatéraux entre États membres établissant un délai supérieur à 75 ans.

2. L'action en restitution est irrecevable si la sortie du territoire de l'État membre requérant n'est plus illégale au moment où l'action est introduite.

Article 8

Sous réserve des articles 7 et 13, la restitution du bien culturel en question est ordonnée par le tribunal compétent s'il est établi que ce bien est un bien culturel au sens de l'article 1^{er} paragraphe 1 et que la sortie du territoire national était illicite.

Article 9

Dans le cas où la restitution du bien est ordonnée, le tribunal compétent de l'État membre requis accorde au possesseur une indemnité qu'il estime équitable en fonction des circonstances du cas d'espèce, à condition qu'il soit convaincu que le possesseur a exercé la diligence requise lors de l'acquisition.

La charge de la preuve est régie par la législation de l'État membre requis.

En cas de donation ou de succession, le possesseur ne peut bénéficier d'un statut plus favorable que la personne dont il a acquis le bien à ce titre.

L'État membre requérant est tenu de payer cette indemnité lors de la restitution.

Article 10

Les dépenses découlant de l'exécution de la décision ordonnant la restitution du bien culturel incombent à l'État membre requérant. Il en est de même des frais des mesures visées à l'article 4 point 4.

Article 11

Le paiement de l'indemnité équitable visée à l'article 9 et des dépenses visées à l'article 10 ne porte pas atteinte au droit de l'État membre requérant de réclamer le remboursement de ces montants aux personnes responsables de la sortie illicite du bien culturel de son territoire.

Article 12

La propriété du bien culturel après la restitution est régie par la législation de l'État membre requérant.

Article 13

La présente directive n'est applicable qu'aux biens culturels qui ont quitté illicitement le territoire d'un État membre à partir du 1^{er} janvier 1993.

Article 14

1. Chaque État membre peut étendre son obligation de restitution à d'autres catégories de biens culturels que ceux visés à l'annexe.

2. Chaque État membre peut appliquer le système prévu par la présente directive aux demandes de restitution de biens culturels qui ont quitté illicitement le territoire d'autres États membres avant le 1^{er} janvier 1993.

Article 15

La présente directive ne porte pas atteinte aux actions civiles ou pénales que peuvent engager, conformément au droit national des États membres, l'État membre requérant et/ou le propriétaire auquel un bien culturel a été volé.

Article 16

1. Tous les trois ans, et pour la première fois en février 1996, les États membres adressent à la Commission un rapport concernant l'application de la présente directive.
2. La Commission adresse tous les trois ans au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social un rapport d'évaluation de l'application de la présente directive.
3. Le Conseil réexamine l'efficacité de la présente directive après une période d'application de trois ans et, sur proposition de la Commission, il procède, le cas échéant, aux adaptations nécessaires.
4. En tout état de cause, le Conseil, sur proposition de la Commission, procède tous les trois ans à l'examen et, le cas échéant, à l'actualisation des montants visés à l'annexe, en fonction des indices économiques et monétaires dans la Communauté.

Article 17

La Commission est assistée par le comité institué à l'article 8 du règlement (CEE) n° 3911/92.

Le comité examine toute question relative à l'application de l'annexe de la présente directive que son président

peut soulever, soit de sa propre initiative, soit à la demande du représentant d'un État membre.

Article 18

Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive dans un délai de neuf mois à compter de son adoption, sauf en ce qui concerne le royaume de Belgique, la république fédérale d'Allemagne et le royaume des Pays-Bas qui doivent se conformer à la présente directive au plus tard douze mois à compter de la date de son adoption. Ils en informent la Commission.

Lorsque les États membres adoptent ces dispositions, celles-ci contiennent une référence à la présente directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. Les modalités de cette référence sont arrêtées par les États membres.

Article 19

Les États membres sont destinataires de la présente directive.

Fait à Bruxelles, le 15 mars 1993.

Par le Conseil
Le président
 M. JELVED