

N° 388

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 mars 2019

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires sociales (1) sur la proposition de loi relative à l'interdiction de la vente des drapeaux des associations d'anciens combattants et à leur protection,*

Par Mme Élisabeth DOINEAU,

Sénatrice

---

(1) Cette commission est composée de : M. Alain Milon, président ; M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général ; MM. René-Paul Savary, Gérard Dériot, Mme Colette Giudicelli, M. Yves Daudigny, Mmes Michelle Meunier, Élisabeth Doineau, MM. Michel Amiel, Guillaume Arnell, Mme Laurence Cohen, M. Daniel Chasseing, vice-présidents ; M. Michel Forissier, Mmes Pascale Gruny, Corinne Imbert, Corinne Féret, M. Olivier Henno, secrétaires ; Mme Cathy Apourceau-Poly, M. Stéphane Artano, Mmes Martine Berthet, Christine Bonfanti-Dossat, MM. Bernard Bonne, Jean-Noël Cardoux, Mmes Annie Delmont-Koropoulis, Catherine Deroche, Chantal Deseyne, Nassimah Dindar, Catherine Fournier, Frédérique Gerbaud, M. Bruno Gilles, Mmes Michelle Gréaume, Nadine Grelet-Certenais, Jocelyne Guidez, Véronique Guillotin, Victoire Jasmin, M. Bernard Jomier, Mme Florence Lassarade, M. Martin Lévrier, Mmes Monique Lubin, Viviane Malet, Brigitte Micouveau, MM. Jean-Marie Morisset, Philippe Mouiller, Mmes Frédérique Puissat, Marie-Pierre Richer, Laurence Rossignol, Patricia Schillinger, MM. Jean Sol, Dominique Théophile, Jean-Louis Tourenne, Mme Sabine Van Heghe.

**Voir les numéros :**

**Sénat :** 331 (2017-2018) et 389 (2018-2019)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES .....</b>	<b>5</b>
<b>AVANT-PROPOS .....</b>	<b>7</b>
<b>I. LA QUESTION POSÉE PAR LA DISPARITION PRÉVISIBLE DE NOMBREUSES ASSOCIATIONS D'ANCIENS COMBATTANTS ET AU RISQUE DE DISSÉMINATION DE LEURS DRAPEAUX.....</b>	<b>9</b>
<b>A. LA BAISSÉ NATURELLE DU NOMBRE D'ANCIENS COMBATTANTS ET LA DISPARITION PRÉVISIBLE DE NOMBRE DE LEURS ASSOCIATIONS.....</b>	<b>9</b>
1. <i>La nécessité de promouvoir une politique mémorielle, dans laquelle les associations d'anciens combattants jouent un rôle essentiel .....</i>	<i>9</i>
2. <i>La baisse naturelle du nombre d'anciens combattants et l'extinction de leurs associations ..</i>	<i>9</i>
<b>B. LA QUESTION DU DEVENIR DES DRAPEAUX D'ASSOCIATIONS D'ANCIENS COMBATTANTS .....</b>	<b>11</b>
1. <i>La charge symbolique du drapeau des associations d'anciens combattants.....</i>	<i>11</i>
2. <i>Le devenir des drapeaux après la dissolution d'une association .....</i>	<i>11</i>
<b>II. LE DROIT ACTUEL ET LA PROPOSITION DE LOI .....</b>	<b>12</b>
<b>A. L'APPLICATION AUX DRAPEAUX D'ANCIENS COMBATTANTS DES PRINCIPES GÉNÉRAUX DU DROIT DES BIENS .....</b>	<b>12</b>
1. <i>L'absence de protection juridique spécifique .....</i>	<i>12</i>
2. <i>La prescription acquisitive .....</i>	<i>13</i>
<b>B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ.....</b>	<b>13</b>
<b>III. LA POSITION DE LA COMMISSION .....</b>	<b>14</b>
<b>A. LES DIFFICULTÉS SOULEVÉES PAR LA PROPOSITION DE LOI.....</b>	<b>14</b>
1. <i>Une proposition en partie satisfaite par le droit existant .....</i>	<i>14</i>
2. <i>Une interdiction qui poserait problème.....</i>	<i>15</i>
<b>B. UN AMENDEMENT PERMETTANT D'ATTEINDRE L'OBJECTIF POURSUIVI EN TENANT COMPTE DES DIFFICULTÉS IDENTIFIÉES.....</b>	<b>15</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>17</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>23</b>
<b>TABLEAU COMPARATIF .....</b>	<b>25</b>



## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Réunie le 20 mars 2019 sous la présidence de M. Alain Milon, président, la commission des affaires sociales a examiné sur le rapport de Mme Élisabeth Doineau, rapporteure, la proposition de loi n° 331 (2017-2018), présentée par Mme Françoise Férat et plusieurs de ses collègues, relative à l'interdiction de la vente des drapeaux des associations d'anciens combattants et à leur protection.

Partageant les inquiétudes des auteurs de la proposition de loi face à la disparition des associations d'anciens combattants, qui jouent un rôle essentiel dans la politique mémorielle, votre commission a, sur proposition de sa rapporteure, adopté un amendement à son article unique afin de contourner les difficultés juridiques que sa rédaction posait.

Le texte adopté par la commission prévoit le transfert à la commune des drapeaux appartenant à une association d'anciens combattants en cas de dissolution et à défaut de disposition statutaire ou de décision de l'assemblée générale. Il crée par ailleurs une présomption de propriété lorsqu'un drapeau porte les signes distinctifs d'une association d'anciens combattants. Il permet enfin à une association d'anciens combattants, ou à défaut à une fédération ou à la commune dans laquelle l'association était domiciliée d'obtenir gratuitement qu'un drapeau se trouvant entre les mains d'un particulier lui soit restitué.

La commission a par ailleurs adopté un amendement modifiant, par cohérence, l'intitulé de la proposition de loi.

**La commission des affaires sociales a adopté ce texte ainsi modifié.**



Mesdames, Messieurs,

Les associations d'anciens combattants jouent un rôle central dans la perpétuation de la mémoire des grands conflits qui ont fait notre histoire nationale et de celles et ceux qui ont combattu pour la France.

L'extinction progressive de générations d'anciens combattants va entraîner la disparition de nombre de ces associations au cours des années à venir. Cette évolution ne doit pas conduire à ce que le souvenir qu'elles entretiennent tombe dans l'oubli.

La présente proposition de loi est inspirée par ce souci de faire vivre la mémoire combattante. En effet, il arrive que les drapeaux d'associations d'anciens combattants qui ont été dissoutes ou qui ont disparu avec leurs membres soient vendus, dans des brocantes ou des vide-greniers ou sur internet. Si ce commerce est tout à fait légal, les drapeaux en question étant, en droit, des biens ordinaires, certains anciens combattants et certains de nos concitoyens ressentent comme une insulte à la mémoire combattante le fait que ces emblèmes soient traités comme des antiquités au mépris de leur dimension symbolique.

Les auteurs de la présente proposition de loi souhaitent donc d'une part interdire ce commerce et d'autre part organiser le transfert des drapeaux d'associations dissoutes aux communes.

Votre rapporteur partage cette préoccupation. Il note toutefois qu'interdire la vente par leur propriétaire légitime de drapeaux ayant appartenu à une association d'anciens combattants constituerait une atteinte au droit constitutionnel de propriété. Votre commission a donc adopté un amendement de réécriture visant à créer une exception au principe de la prescription acquisitive permettant aux associations d'anciens combattants de conserver la propriété de leurs drapeaux quand bien même un particulier en aurait pendant un certain temps la possession. La rédaction adoptée par votre commission permet par ailleurs aux associations de récupérer gratuitement leurs drapeaux qui viendraient à être vendus indument. Enfin, elle prévoit un transfert à la commune des drapeaux d'associations dissoutes dans le cas où ni leurs statuts ni une décision de leur assemblée générale n'en disposerait autrement.



## I. LA QUESTION POSÉE PAR LA DISPARITION PRÉVISIBLE DE NOMBREUSES ASSOCIATIONS D'ANCIENS COMBATTANTS ET AU RISQUE DE DISSÉMINATION DE LEURS DRAPEAUX

### A. LA BAISSÉ NATURELLE DU NOMBRE D'ANCIENS COMBATTANTS ET LA DISPARITION PRÉVISIBLE DE NOMBRE DE LEURS ASSOCIATIONS

#### 1. La nécessité de promouvoir une politique mémorielle, dans laquelle les associations d'anciens combattants jouent un rôle essentiel

Dans ses mémoires parues en 1931, le maréchal Foch, vainqueur de la première guerre mondiale écrivait que « *parce qu'un homme sans mémoire est un homme sans vie, un peuple sans mémoire est un peuple sans avenir* ». L'Histoire de notre pays est en effet faite de moment glorieux et de moments douloureux dont il convient de se souvenir pour bâtir le futur et ne pas répéter les erreurs du passé. Ce devoir de mémoire passe par les honneurs rendus à celles et ceux qui ont combattu et ont parfois donné leur vie pour notre pays.

La question des anciens combattants est apparue en France après la première guerre mondiale, avec la création des premières associations mais également de l'Office national du combattant en 1926 devenu par la suite l'Office national des anciens combattants et des victimes de guerre (ONACVVG), établissement public placé sous la tutelle du ministre chargé des anciens combattants.

Le rôle des associations d'anciens combattants, essentiel dans les commémorations patriotiques, a été reconnu par le législateur, notamment à l'occasion de la loi du 17 décembre 1991<sup>1</sup> qui a inscrit dans le code de procédure pénale (art. 2-1) la possibilité pour ces associations de se porter partie civile dans les cas de « *dégradations ou destructions de monuments ou les violations de sépultures, qui ont causé un préjudice direct ou indirect* » à leurs missions.

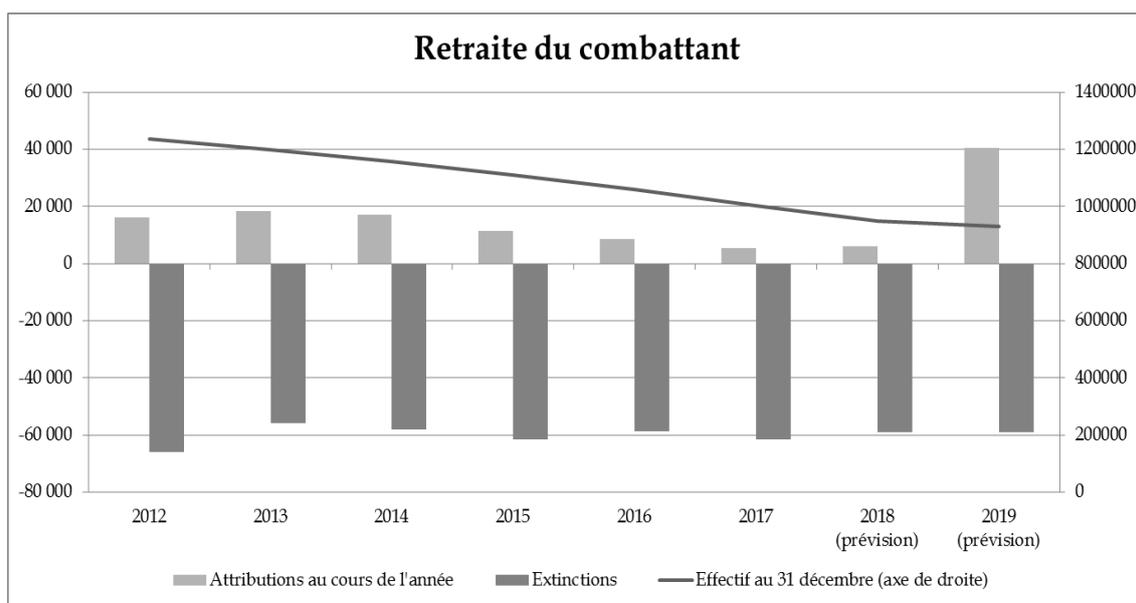
#### 2. La baisse naturelle du nombre d'anciens combattants et l'extinction de leurs associations

La première génération du feu est aujourd'hui entièrement éteinte, et la seconde et la troisième, correspondant aux soldats ayant servi au cours de la seconde guerre mondiale et en Afrique du Nord sont également appelées à disparaître au cours des années à venir.

---

<sup>1</sup> Loi n° 91-1257 du 17 décembre 1991 permettant aux associations d'anciens combattants et victimes de guerre d'ester en justice.

Ce phénomène peut être perçu au travers de la baisse du nombre de titulaires de la retraite du combattant, prestation versée aux titulaires de la carte du combattant âgés d'au moins 65 ans. Ainsi que le montre le graphique ci-dessous, le nombre annuel d'attributions nouvelles de cette prestation décroît tendanciellement<sup>1</sup> et est nettement inférieur au nombre d'extinctions.



Source : Avis n° 150 (2018-2019) de M. Bruno Gilles sur les crédits de la mission Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation, fait au nom de la commission des affaires sociales.

La participation de la France à de nombreuses opérations militaires au cours des trois dernières décennies a entraîné l'apparition d'une quatrième génération du feu, celle des « Opex ». Les cohortes concernées sont nettement moins nombreuses et ne permettent pas d'enrayer la baisse du nombre global d'anciens combattants. Ainsi, au 1<sup>er</sup> janvier 2018, alors que 1,68 million de cartes du combattant avaient été délivrées au titre de la guerre d'Algérie et 2,6 millions au titre de la Seconde guerre mondiale, seulement 170 646 cartes avaient été délivrées au titre de l'ensemble des opérations extérieures<sup>2</sup>.

Si certaines associations ont vocation à représenter l'ensemble des anciens combattants, d'autres ne représentent que les participants à certains conflits, notamment la guerre d'Algérie et les opérations en Afrique du Nord. Toutes ne font pas partie d'une fédération nationale. La disparition progressive de leurs membres devrait donc entraîner l'extinction d'un grand nombre d'associations d'anciens combattants au cours des prochaines années.

<sup>1</sup> L'augmentation prévue en 2019 résulte de l'attribution de la carte du combattant aux militaires ayant servi en Algérie entre le 2 juillet 1962 et le 1<sup>er</sup> juillet 1964 (arrêté du 12 décembre 2018). Cette mesure concernerait au maximum 50 000 bénéficiaires potentiels.

<sup>2</sup> Source : Avis n° 150 (2018-2019) de M. Bruno Gilles sur les crédits de la mission Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation, fait au nom de la commission des affaires sociales.

## **B. LA QUESTION DU DEVENIR DES DRAPEAUX D'ASSOCIATIONS D'ANCIENS COMBATTANTS**

### **1. La charge symbolique du drapeau des associations d'anciens combattants**

Reconnu comme l'emblème national par l'article 2 de la Constitution, le drapeau tricolore, dont l'usage remonte aux origines de la République, constitue un symbole fort de notre identité nationale. C'est donc naturellement qu'on le voit apparaître dans les rues et aux fenêtres de nos villes aux moments de liesse, comme les victoires sportives, et dans les moments de deuil, comme à la suite des attentats qui ont récemment meurtri notre pays<sup>1</sup>.

Pour celles et ceux qui ont servi sous les drapeaux, ce symbole est d'autant plus fort.

A la manière des régiments de notre armée, chaque association d'anciens combattants dispose de drapeaux qui représentent ses membres à l'occasion des cérémonies patriotiques.

Lors de ces cérémonies, le rôle de porte-drapeau constitue une fonction à la fois honorifique et essentielle. Il existe depuis 1961 un diplôme d'honneur de porte-drapeau, décerné par l'ONACVG dans les conditions fixées par un arrêté du 13 octobre 2006<sup>2</sup>. Il arrive, notamment dans les petites associations, que le membre qui assure régulièrement la fonction de porte-drapeau soit aussi chargé de conserver l'étendard à son domicile.

### **2. Le devenir des drapeaux après la dissolution d'une association**

À mesure que ces associations disparaissent, leurs drapeaux ne sont plus utilisés. Il arrive alors qu'ils soient délaissés et oubliés, conservés dans des greniers ou des caves. Il arrive également que ces drapeaux soient mis en vente, que ce soit sur des sites de vente en ligne ou à l'occasion de brocantes ou de vide-greniers. Il n'y a alors pas nécessairement de mépris ou de mercantilisme de la part du vendeur, mais plus souvent une volonté de se débarrasser de ce qui est vu au mieux comme une relique du passé et au pire comme un encombrant au mépris de la dimension symbolique de cet objet.

---

<sup>1</sup> En novembre 2015, le président de la République François Hollande avait publiquement invité les Français à pavoiser leurs domiciles de drapeaux tricolores en hommage aux victimes des attentats du 13 novembre (Conseil des ministres du 26 novembre 2015). Les manifestations sportives sont également bien souvent l'occasion de la vente mais aussi de la distribution massive de drapeaux tricolores.

<sup>2</sup> Arrêté du 13 octobre 2006 relatif au diplôme d'honneur de porte-drapeau.

### **L'ampleur du problème**

Il est difficile de mesurer l'ampleur du commerce des drapeaux d'associations d'anciens combattants. Une recherche effectuée par votre rapporteur le 14 mars 2019 lui a permis de trouver deux annonces concernant des drapeaux d'associations d'anciens combattants, vendus 250 euros chacun, sur le site Leboncoin.fr (1,4 million d'annonces de particulier dans la catégorie « collection ») et aucune sur le site Ebay.fr. Les ventes opérées à l'occasion de brocantes et de vide-greniers ne peuvent pas faire l'objet d'un tel recensement.

L'acheteur peut être un collectionneur, passionné par les effets militaires et le simple fait qu'il débourse une somme d'argent supérieure à la valeur vénale du tissu dont est fait le drapeau montre l'importance qu'il accorde à ce symbole. Toutefois, aux yeux d'un ancien combattant, le fait qu'un symbole tel que le drapeau d'une association d'anciens combattants se retrouve vendu comme une simple antiquité peut être perçu comme la déchéance d'un certain idéal et comme le signe d'un manque de considération de la part de la société contemporaine envers le sacrifice de ceux qui ont combattu pour la Patrie. Bon nombre de nos concitoyens n'ayant jamais combattu, dont les auteurs de la présente proposition de loi, partagent ce sentiment.

## **II. LE DROIT ACTUEL ET LA PROPOSITION DE LOI**

### ***A. L'APPLICATION AUX DRAPEAUX D'ANCIENS COMBATTANTS DES PRINCIPES GÉNÉRAUX DU DROIT DES BIENS***

#### **1. L'absence de protection juridique spécifique**

La production et le commerce de drapeaux tricolores ne sont pas réglementés. Il est donc loisible à toute personne physique ou morale de confectionner, d'acheter, de distribuer ou de vendre de tels drapeaux.

Le symbole patriotique que représente le drapeau tricolore fait toutefois l'objet d'une protection spécifique depuis une date relativement récente. La loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure<sup>1</sup> a en effet créé l'article 433-5-1 du code pénal punissant l'outrage public au drapeau tricolore ou à l'hymne national<sup>2</sup> de 7 500 euros d'amende.

<sup>1</sup> Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure.

<sup>2</sup> Dans sa décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, le Conseil constitutionnel a validé la conciliation opérée par le législateur entre la liberté d'expression et le respect des emblèmes nationaux tout en assortissant sa décision d'une réserve d'interprétation. Sont ainsi visés les outrages commis lors de « manifestations publiques à caractère sportif, récréatif ou culturel se déroulant dans des enceintes soumises par les lois et règlements à des règles d'hygiène et de sécurité en raison du nombre de personnes qu'elles accueillent ».

Par ailleurs, l'article R. 645-15 du même code, créé par le décret du 21 juin 2010<sup>1</sup>, prévoit que le fait de détruire, détériorer ou utiliser de manière dégradante le drapeau tricolore dans un lieu public ou ouvert au public constitue une contravention punie d'une amende maximale de 1 500 euros.

Cette protection du symbole contre les outrages ne confère pas une nature juridique particulière à l'objet qui en est le vecteur. Ainsi, un drapeau tricolore usé peut être jeté ou détruit. De même, si détériorer publiquement un drapeau distribué à l'occasion d'un évènement sportif constitue un délit, le spectateur peut s'en débarrasser à l'issue de l'évènement.

Les drapeaux des associations d'anciens combattants ne font pas l'objet de dispositions législatives ou réglementaires spécifiques. Ils sont généralement achetés par ces associations dans le commerce et, le cas échéant, brodés au nom de l'association acquéreuse qui est libre d'en faire l'usage qu'elle souhaite, notamment de les remplacer par un étendard neuf le cas échéant. Un particulier propriétaire d'un drapeau ayant appartenu à une association d'anciens combattants ou en portant les signes distinctifs est également libre d'en disposer conformément aux principes du droit civil, c'est-à-dire notamment de le vendre ou de le céder.

## **2. La prescription acquisitive**

Une chose ne peut être vendue que par son propriétaire légitime. Un particulier ne peut donc pas vendre le drapeau appartenant à une association d'anciens combattants. Toutefois, un particulier se trouvant en possession d'un drapeau ayant appartenu à une association d'anciens combattants peut en devenir légalement propriétaire par le moyen de la « prescription acquisitive », mentionnée à l'article 2258 du code civil. L'article 2276 du même code dispose en effet qu'en fait de meubles « *la possession vaut titre* » et que le propriétaire d'une chose perdue ou volée dispose d'un délai de trois ans pour la revendiquer.

Il résulte de ces dispositions que, en l'état actuel du droit, un individu ayant en sa possession un drapeau ayant appartenu à une association d'anciens combattants peut légitimement s'en considérer le propriétaire et en faire l'usage qu'il souhaite.

### **B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

La proposition de loi se compose d'un article unique, qui crée un nouvel article L. 351-1 au sein du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (CPMIVG).

---

<sup>1</sup> Décret n° 2010-835 du 21 juillet 2010 relatif à l'incrimination de l'outrage au drapeau tricolore.

L'article proposé prévoit plusieurs mesures qu'il est possible de regrouper selon deux séries.

Il s'agit premièrement de prévoir les règles applicables en cas de disparition de la personne ou de l'association conservant des drapeaux. En cas de décès d'un porte-drapeau, les drapeaux qu'il conserve devraient être restitués aux associations d'anciens combattants, à leurs « ayants droits<sup>1</sup> » ou à toute personne attachée au devoir de mémoire et au souvenir.

En cas de disparition d'une association d'anciens combattants, les drapeaux devraient être cédés à la mairie<sup>2</sup> et, le cas échéant, confiés à des établissements scolaires ou à des associations d'anciens combattants.

Deuxièmement, la proposition de loi tend à interdire la vente ainsi que la cession à titre gratuit à une personne physique ou morale de droit privé des drapeaux d'anciens combattants. La méconnaissance de cette interdiction serait punie de 1 500 euros d'amende.

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION

#### A. LES DIFFICULTÉS SOULEVÉES PAR LA PROPOSITION DE LOI

Votre commission partage la préoccupation des auteurs de la proposition de loi. La disparition prévisible de nombreuses associations d'anciens combattants va poser la question du devenir de leur patrimoine et il serait regrettable qu'une exploitation mercantile se mette en place.

Le dispositif proposé pose toutefois un certain nombre de difficultés juridiques.

#### 1. Une proposition en partie satisfaite par le droit existant

S'agissant des drapeaux appartenant à une association d'anciens combattants confiés à un porte-drapeau, l'interdiction prévue par la proposition de loi semble superfétatoire. En effet, le porte-drapeau peut être vu en droit civil comme le dépositaire d'un bien qui n'est pas le sien et est donc tenu de le restituer au propriétaire (art. 1915 du code civil). En cas de décès, cette obligation repose sur ses héritiers. Le fait pour le dépositaire de ne pas restituer et, *a fortiori*, de vendre le bien qui lui a été confié constituerait un abus de confiance (article 314-1 du code pénal), puni de trois ans d'emprisonnement et 375 000 euros d'amende, soit nettement plus sévèrement que ne le prévoit la proposition de loi.

---

<sup>1</sup> La rédaction de la proposition de loi ne permet pas de comprendre si les « ayants droits » mentionnés sont ceux du porte-drapeau, ce qui ne semblerait pas cohérent avec les autres dispositions, ou ceux d'une association d'anciens combattants, ce qui serait difficilement compréhensible.

<sup>2</sup> La proposition de loi mentionne la mairie de domiciliation de l'association. Il serait plus pertinent de faire référence à la commune.

Au demeurant, il ressort des auditions menées par votre rapporteure que les auteurs de la proposition de loi ne visent pas la vente de drapeaux par les porte-drapeaux eux-mêmes, qui serait un phénomène marginal voire inexistant compte tenu de l'importance que ceux-ci accordent à leur mission.

## **2. Une interdiction qui poserait problème**

S'agissant des drapeaux qui seraient devenu la propriété d'un particulier, par exemple par prescription acquisitive, l'interdiction proposée par la proposition de loi constituerait une atteinte au droit de propriété et semblerait donc contraire aux libertés constitutionnelles et en particulier à l'article 17 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen qui fait de la propriété un droit « *inviolable et sacré* ».

Cette interdiction constituerait par ailleurs une exception. Il convient en effet de noter que des objets ayant une forte valeur symbolique, qu'elle soit historique, patriotique ou religieuse, sont aujourd'hui échangés librement. C'est le cas par exemple des uniformes, insignes et décorations militaires mais aussi d'objets culturels qui peuvent être achetés et vendus<sup>1</sup>. L'article 433-14 du code pénal réprime toutefois le port public et sans droit d'uniformes ou de décorations réglementées.

Enfin, l'amende proposée, outre qu'elle correspond à une contravention et relève de ce fait du domaine réglementaire, conduirait à sanctionner avec la même sévérité la vente ou la cession à titre gratuit d'un drapeau d'anciens combattants et la destruction ou la dégradation publique d'un drapeau tricolore. On peut donc s'interroger sur la proportionnalité de cette peine.

Par ailleurs, l'interdiction proposée par les auteurs de la proposition de loi empêcherait le commerce des drapeaux d'associations d'anciens combattants mais n'assurerait pas leur conservation.

### ***B. UN AMENDEMENT PERMETTANT D'ATTEINDRE L'OBJECTIF POURSUIVI EN TENANT COMPTE DES DIFFICULTÉS IDENTIFIÉES***

L'objectif poursuivi par les auteurs de la proposition de loi et partagé par votre rapporteure est d'empêcher que des drapeaux symbolisant les valeurs du monde combattant et ayant appartenu à des associations d'anciens combattants ne fassent l'objet d'une exploitation mercantile qui nierait leur dimension patriotique.

Cet objectif peut être atteint sans remettre en cause les droits attachés à la propriété.

---

<sup>1</sup> On peut en outre noter que les emblèmes rappelant ceux d'organisations ou de personnes responsables de crimes contre l'humanité, notamment les symboles nazis, peuvent être vendus bien qu'il soit interdit de les porter ou de les exhiber en public (article R. 645-1 du code pénal).

Votre commission a adopté un amendement de votre rapporteur (COM-2) modifiant substantiellement le dispositif de la proposition de loi.

Dans sa rédaction issue des travaux de votre commission, l'article L. 351-1 proposé du CPMIVG comporte quatre alinéas.

Le premier prévoit que, en cas de dissolution d'une association d'anciens combattants, et à défaut de disposition statutaire ou de décision de l'assemblée générale, les biens de l'association, dont ses drapeaux, sont transmis à titre gratuit à la commune de domiciliation<sup>1</sup>.

Le deuxième alinéa crée une exception au principe de prescription acquisitive pour les drapeaux ayant appartenu à une association d'anciens combattants. Ainsi, tout drapeau portant les signes distinctifs d'une association d'anciens combattants est présumé, sauf preuve du contraire, appartenir à l'association en question.

Le troisième alinéa permet à une association d'obtenir la restitution à titre gratuit d'un drapeau lui ayant appartenu et qui serait acheté sur un marché ou sur internet. Il s'agit là d'une exception à la règle prévue à l'article 2277 du code civil aux termes duquel le propriétaire originaire doit racheter son bien à l'acquéreur. Il est précisé que, en cas de dissolution de l'association, ce droit peut être exercé par la fédération d'association à laquelle elle appartenait ou, à défaut, à la commune dans laquelle elle était domiciliée.

Enfin, le quatrième alinéa rappelle la possibilité pour une commune qui serait devenue propriétaire d'un drapeau d'association d'anciens combattants de le confier, par exemple à un établissement scolaire ou à une autre association d'anciens combattant afin d'en assurer la conservation. Elle devra alors en aviser le service départemental de l'ONACVG.

Votre commission a par ailleurs adopté un amendement (COM-3) modifiant l'intitulé de la proposition de loi en cohérence avec le nouveau dispositif.

**Votre commission vous demande d'adopter cette proposition de loi ainsi modifiée.**

---

<sup>1</sup> En l'état actuel du droit, les biens sans maître appartiennent à la commune sur le territoire de laquelle ils sont situés, celle-ci pouvant renoncer à ce droit, auquel cas le bien est alors transféré à l'État (art. 713 du code civil). Les associations d'anciens combattants étant bien souvent attachés à une commune, il semble pertinent que leurs drapeaux reviennent à la commune de domiciliation et non à la commune sur le territoire de laquelle ils sont trouvés.

## EXAMEN EN COMMISSION

---

*Réunie le mercredi 20 mars 2019 sous la présidence de M. Alain Milon, président, la commission des affaires sociales procède à l'examen du rapport de Mme Élisabeth Doineau, rapporteure, sur la proposition de loi n° 331 (2017 2018), présentée par Mme Françoise Férat et plusieurs de ses collègues, relative à l'interdiction de la vente des drapeaux des associations d'anciens combattants et à leur protection.*

*Mme Élisabeth Doineau, rapporteure. – Nous examinons ce matin une proposition de loi déposée par notre collègue Françoise Férat, visant à protéger les drapeaux des associations d'anciens combattants, notamment en en interdisant le commerce. Cosigné par un grand nombre de collègues de différents groupes, ce texte illustre le consensus qui règne au Sénat sur la question de la mémoire, en particulier de la mémoire combattante.*

*Alors que la première génération du feu, celle de la Première Guerre mondiale, a disparu et que s'éteignent progressivement les anciens combattants de la deuxième et même de la troisième génération, qui ont combattu durant la Seconde Guerre mondiale, en Indochine et en Afrique du Nord, la question de la transmission de la mémoire aux jeunes générations apparaît plus que jamais d'actualité.*

*Chacun ici le sait pour le vivre sur son territoire, les associations d'anciens combattants jouent un rôle essentiel dans la politique mémorielle, en assurant régulièrement les commémorations patriotiques qui rythment la vie de nos communes.*

*Compte tenu de l'âge de leurs membres, ces associations ont malheureusement aujourd'hui tendance à disparaître. Il arrive donc que leurs drapeaux soient oubliés, délaissés dans une cave ou un grenier. Il arrive également qu'ils soient mis en vente, par exemple par les héritiers d'un ancien combattant, que ce soit sur internet ou à l'occasion de vide-greniers ou de brocantes, ce qui peut choquer.*

*Le drapeau tricolore, que l'article 2 de la Constitution établit comme emblème national, fait, depuis une date relativement récente, l'objet d'une protection juridique. L'outrage au drapeau constitue ainsi, selon les circonstances dans lesquelles il est commis, une contravention ou un délit, dont la punition peut aller jusqu'à trois ans d'emprisonnement. Toutefois, cette protection concerne le symbole que le drapeau représente et non l'objet lui-même, qui est du point de vue du droit un bien matériel.*

*Les drapeaux appartenant ou ayant appartenu à des associations d'anciens combattants ne font pas exception, malgré leur dimension patriotique et symbolique. Au demeurant, ils sont librement acquis dans le commerce par ces associations. Par ailleurs, les acheteurs de ces drapeaux ne sont pas nécessairement mal intentionnés. Il s'agit souvent de collectionneurs passionnés d'histoire qui entendent traiter ces objets avec respect.*

*Pour autant, aux yeux de certains de nos compatriotes, assimiler les drapeaux d'associations d'anciens combattants à des antiquités ordinaires conduit à nier leur dimension symbolique. Alors que le souvenir des grands conflits du passé tend à s'estomper, le commerce de ces drapeaux est mal vécu par les anciens combattants, qui y voient un manque de considération de la société pour les services qu'ils ont rendus à la Nation et qui craignent que le souvenir qu'ils entretiennent au moyen de ces drapeaux ne tombe dans l'oubli.*

*Face à ce constat, les auteurs de la proposition de loi ont souhaité garantir une protection des drapeaux appartenant ou ayant appartenu à des associations d'anciens combattants.*

*Cette proposition de loi comporte un article unique, qui contient deux séries de dispositions. Elle prévoit premièrement que, en cas de disparition de la personne ou de l'association conservant des drapeaux, ceux-ci devront être remis soit à une autre association soit à la commune pour être, le cas échéant, confiés à un établissement scolaire. Deuxièmement, elle prévoit une interdiction de vendre ou de céder gratuitement tout drapeau d'une association d'anciens combattants, sous peine d'une amende de 1 500 euros.*

*La rédaction actuelle pose toutefois un certain nombre de difficultés.*

*Premièrement, la proposition de loi ne fait guère de distinction entre deux cas de figure pourtant différents. Dans le cas où un drapeau appartient à une association d'anciens combattants, l'interdiction proposée est superfétatoire. En effet, on ne peut vendre que ce dont on est légalement propriétaire. À l'inverse, dans le cas d'un drapeau oublié et retrouvé dans un grenier, qui semble être le cas visé par les auteurs du texte, l'interdiction proposée constituerait une remise en cause de la propriété, dont la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen précise que c'est un droit « inviolable et sacré ». En effet, conformément au principe de prescription acquisitive posé par le code civil, le possesseur d'un bien qui n'a pas été réclaté pendant trois ans en devient légalement propriétaire, ce qui implique de pouvoir en disposer à sa guise.*

*Créer une exception pour les drapeaux d'associations d'anciens combattants constituerait un précédent sur lequel il convient de s'interroger. En effet, des objets ayant une valeur symbolique, culturelle, historique ou même culturelle forte sont régulièrement mis en vente dans des brocantes, sur internet ou par des maisons spécialisées. C'est le cas des uniformes ou décorations militaires, qui peuvent être vendus et achetés, à condition de ne pas être portés indument.*

*Enfin, l'amende proposée de 1 500 euros, qui relève au demeurant du domaine réglementaire, conduirait à punir avec la même sévérité l'héritier d'un drapeau ou le collectionneur respectueux et celui qui brûlerait publiquement un drapeau tricolore.*

Face à ces difficultés juridiques, je vous proposerai un amendement permettant d'atteindre, au moins partiellement, l'objectif des auteurs de la proposition de loi. Il tend non pas à interdire la vente par le propriétaire légitime, ce qui serait contraire à la Constitution, mais à permettre aux associations d'obtenir la restitution des drapeaux leur ayant appartenu et qui se retrouveraient entre les mains de particuliers. Il faut pour cela prévoir une exception au régime juridique de la prescription acquisitive et inscrire dans le droit que le drapeau portant les insignes d'une association d'anciens combattants est présumé, sauf preuve du contraire, appartenir à cette association. Cet amendement vise également à permettre à une association de récupérer gratuitement tout drapeau lui appartenant qui aurait été vendu à un particulier, là où le droit civil prévoit en principe que le propriétaire originaire doit racheter son bien. Enfin, il tend à conserver la disposition aux termes de laquelle les drapeaux des associations d'anciens combattants sont transférés gratuitement à la commune en cas de dissolution, sauf si les statuts de l'association ou une décision de son assemblée générale en disposent autrement. La commune pourra alors confier les drapeaux en question, par exemple à un établissement scolaire, afin d'en assurer la conservation.

En cohérence, je vous proposerai un second amendement tendant à modifier l'intitulé de la proposition de loi.

Lors de nos auditions, il nous a été indiqué que Geneviève Darrieussecq, secrétaire d'État auprès de la ministre des armées, a réuni un groupe de travail sur cette question notamment. Ses conclusions, qu'il doit rendre avant l'été, permettront d'éclairer la suite de la navette parlementaire, sachant que les associations ne sont pas toutes d'accord sur cette question.

**Mme Michelle Gréaume.** – La protection des drapeaux des associations d'anciens combattants traduit notre volonté de défendre non pas une mémoire officielle et partisane, mais le principe de l'expression imprescriptible d'une mémoire diversifiée. Lorsque les associations d'anciens combattants disparaissent, c'est une part de mémoire qui s'en va. L'État a-t-il prévu de débloquer des outils ou des fonds pour les communes qui hériteraient des drapeaux afin de valoriser ce patrimoine de la Nation ?

**M. René-Paul Savary.** – J'ai cosigné cette proposition de loi, car je suis issu d'un territoire, la Marne, directement concerné par cette problématique. Les anciens combattants et les porte-drapeaux sont de moins en moins nombreux chaque année. Il faut envoyer un signal. Comme nous sommes des passionnés d'histoire, nous nous peut-être un peu emballés, mais je remercie le rapporteur d'avoir proposé un texte susceptible d'être retenu par le groupe de travail mis en place par Mme la secrétaire d'État. Il s'agit de faire en sorte que les drapeaux soient respectés et mis à disposition des collectivités, avec l'accord des associations.

**M. Dominique Théophile.** – N'est-il pas indispensable que les drapeaux soient authentifiés ? Comment les dispositions de la proposition de loi seront-elles codifiées ?

**Mme Élisabeth Doineau, rapporteure.** – L'intention de l'auteur de cette proposition de loi est de préserver les drapeaux, qui ont souvent été réalisés sur l'initiative des associations locales, afin de faire vivre la mémoire des anciens combattants.

Madame Gréaume, les communes ne disposent pas de moyens spécifiques pour conserver ces éléments de mémoire. La commune qui prendrait le relais d'une association n'aurait toutefois pas besoin de plus de moyens, car il s'agit simplement de le mettre à l'abri et de le protéger. Certains drapeaux sont certes très ouvragés et demandent parfois une restauration : il est alors souvent possible de se rapprocher des services départementaux, des archives notamment, pour protéger ce qui, lieu de mémoire locale et bel objet, relève en quelque sorte des œuvres culturelles.

Monsieur Savary, il est vrai que les porte-drapeaux sont de moins en moins nombreux. Les jeunes générations continuent cependant à s'impliquer dans les manifestations commémoratives. J'ai en outre découvert au cours de mes travaux que certains porte-drapeaux décédés étaient enterrés avec leur drapeau.

Monsieur Théophile, l'authentification d'un drapeau est facile, car il porte souvent le nom de l'association à laquelle il appartient ou fait mention de la commune de référence. Aussitôt authentifié, le drapeau pourra être récupéré par un représentant de l'association ou de la commune propriétaire. Distinguons toutefois les drapeaux des associations d'anciens combattants de ceux qui appartiennent à un régiment et qui relèvent donc du domaine public.

**M. Michel Forissier.** – Il existe aussi des drapeaux des amicales régimentaires, qui ne sont pas des associations d'anciens combattants.

**Mme Élisabeth Doineau, rapporteure.** – Ils ne sont pas concernés par cette proposition de loi.

Monsieur Théophile, l'article unique renvoie au code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre.

#### EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

**Mme Élisabeth Doineau, rapporteure.** – J'ai déjà présenté l'amendement **COM-2**, qui tend à modifier les alinéas 4 à 7 pour créer une présomption de propriété des drapeaux en faveur des associations d'anciens combattants. S'il était adopté, il ferait tomber l'amendement **COM-1**, qui crée une obligation de restitution au préfet des drapeaux détenus par les particuliers.

L'amendement COM-2 est adopté.

L'amendement COM-1 devient sans objet.

L'article unique est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

**Mme Élisabeth Doineau, rapporteure.** – L'amendement **COM-3** modifie ainsi l'intitulé de la proposition de loi : « proposition de loi relative à la protection des drapeaux des associations d'anciens combattants ».

*L'amendement COM-3 est ainsi adopté.*

*La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### **TABLEAU DES SORTS**

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Article unique</b>			
<b>Mme DOINEAU, rapporteure</b>	2	Création d'une présomption de propriété en faveur des associations d'anciens combattants sur les drapeaux portant leurs signes distinctifs	<b>Adopté</b>
M. KAROUTCHI	1	Création d'une obligation de restitution au préfet des drapeaux détenus par les particuliers	<b>Satisfait ou sans objet</b>
<b>PROPOSITION DE LOI RELATIVE À L'INTERDICTION DE LA VENTE DES DRAPEAUX DES ASSOCIATIONS D'ANCIENS COMBATTANTS ET À LEUR PROTECTION</b>			
<b>Mme DOINEAU, rapporteure</b>	3	Modification de l'intitulé de la proposition de loi	<b>Adopté</b>

*M. Alain Milon, président. – Merci à tous. Nous examinerons le texte en séance jeudi 4 avril après les questions d'actualité au Gouvernement.*



## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

---

- **Union nationale des combattants (UNC)**  
Général (2s) **Pierre Saint-Macary**, président
- **Office national des anciens combattants et des victimes de guerre (ONAC-VG)**  
**Frédéric Charlet**, contrôleur général des Armées  
**Patrick Barré**, chef du bureau du contrôle de gestion et du contrôle interne et chef par intérim du bureau du pilotage des services de proximité et des relations avec les associations  
**Antoine Grande**, chef du département de la mémoire et des hauts lieux de la mémoire nationale
- **Secrétariat général pour l'administration (SGA) du Ministère de la Défense**  
**Jean-Paul Bodin**, contrôleur général des armées  
**Alexandre Coyo**, CRC1, chargé de mission
- **Françoise Férat**, Sénateur de la Marne, auteur de la proposition de loi



## TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la commission  
du Sénat en première lecture

**PROPOSITION DE LOI  
RELATIVE À  
L'INTERDICTION DE LA  
VENTE DES DRAPEAUX DES  
ASSOCIATIONS D'ANCIENS  
COMBATTANTS ET À LEUR  
PROTECTION**

**PROPOSITION DE LOI  
RELATIVE À LA  
PROTECTION DES  
DRAPEAUX DES  
ASSOCIATIONS D'ANCIENS  
COMBATTANTS**  
Amdt COM-1

**Article unique**

Le titre V du livre III du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre est ainsi modifié :

1° L'intitulé est complété par les mots : « et drapeaux » ;

2° Il est ajouté un article L. 351-1 ainsi rédigé :

~~« Art. L. 351-1. – Au décès ou à la cessation d'activités d'un porte-drapeau, les drapeaux qui sont conservés par celui-ci doivent être restitués aux associations dont la raison sociale est de réunir des anciens combattants, leurs ayants-droits ou toute personne attachée au devoir de mémoire et au souvenir.~~

~~« La vente des drapeaux d'associations d'anciens combattants est interdite et il ne peut y avoir de cession à titre gratuit à une personne physique ou à une personne morale de droit privé.~~

~~« Le fait de ne pas respecter les dispositions du présent article est puni de 1 500 € d'amende.~~

**Article unique**

Le titre V du livre III du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre est ainsi modifié :

1° L'intitulé est complété par les mots : « et drapeaux » ;

2° Il est ajouté un article L. 351-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 351-1. – I. – En cas de dissolution d'une association d'anciens combattants, à défaut de dispositions statutaires ou de décision de l'assemblée générale, ses biens sont transférés gratuitement à la commune de domiciliation.

**Amdt COM-2**

« II. – Par dérogation à l'article 2276 du code civil, le drapeau portant les signes distinctifs d'une association d'anciens combattants est présumé appartenir à cette association.

**Amdt COM-2**

« III. – Par dérogation à l'article 2277 du code civil, l'association d'anciens combattants originairement propriétaire d'un drapeau acheté dans une foire, dans un marché ou dans une vente publique ou, le cas échéant, la fédération d'associations à laquelle elle appartenait ou, à défaut, la commune dans laquelle elle était

**Dispositions en vigueur**

**Texte de la proposition de loi**

~~« Lorsqu'une association d'anciens combattants n'a plus d'existence juridique ou ne peut plus être identifiée, les drapeaux sont cédés gracieusement à la mairie de domiciliation de l'association. Celles-ci reçoivent ces drapeaux d'associations disparues comme un legs inaliénable, organisent leur dépôt et leur protection. Ils pourront être confiés à des établissements scolaires ou à des associations susmentionnées au moyen d'une convention afin d'entretenir le devoir de mémoire. Une notification de cette cession et de cette convention est communiquée au représentant de l'État dans le département. »~~

**Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture**

domiciliée peut se le faire rendre à titre gratuit.

**Amdt COM-2**

« IV. – Lorsqu'un drapeau est transféré à une commune en application du I du présent article ou rendu à une commune en application du III, celle-ci peut le confier notamment à un établissement scolaire ou à une association d'anciens combattants afin d'en assurer la conservation et d'entretenir le devoir de mémoire. Elle en avise le service départemental ou territorial de l'Office national des anciens combattants et des victimes de guerre. »

**Amdt COM-2**