

## Rapport pour le congrès de Chemnitz 2025, Riccardo Savoia, président de la 5<sup>e</sup> chambre du tribunal administratif régional [Tribunale Amministrativa Regionale ou TAR] de la région du Latium

### Annulation d'office, protection du patrimoine culturel et protection de la confiance légitime

1. Le sujet présent sera en premier lieu abordé à partir de l'analyse d'un cas concret qui a finalement conduit à l'intervention de la Cour constitutionnelle italienne.

Les faits remontent à **2015**, avec **l'exportation d'un tableau** à l'époque attribué à la « **scuola italiana del XVI secolo** » (école italienne du 16<sup>e</sup> s.) et pour lequel le bureau des exportations de Vérone a délivré, sans aucune objection, un certificat de libre circulation.

Des études ultérieures et une restauration (en 2019) ont révélé que l'œuvre était en fait l'« **Allegoria della Pazienza** » (Allégorie de la patience) de **Giorgio Vasari**, qui a ensuite été exposée à la National Gallery de Londres. Au vu de cette découverte, la Direction générale de l'archéologie, des beaux-arts et du paysage du Ministère de la culture a annulé le certificat en 2021 et ordonné le retour de l'œuvre en Italie.

Toutefois, l'annulation est intervenue **plus de six ans** après l'exposition, soit bien au-delà du délai de douze mois (auparavant dix-huit mois) prévu par l'article 21 *nonies*. Le tribunal administratif régional et le Conseil d'État ont rendu des avis divergents ; ce dernier a finalement soumis l'affaire à la Cour constitutionnelle pour décision. Par une décision de renvoi de 2024, le Conseil d'État a demandé l'examen de la constitutionnalité de **l'article 21 *nonies*, alinéa 1, de la loi 241/1990**, dans la mesure où celui-ci prévoit un délai fixe de **douze mois** pour exercer le droit d'annulation d'office des actes administratifs d'autorisation et d'octroi d'avantages économiques.

Les réserves d'ordre constitutionnel découlent du fait que cette limitation dans le temps s'applique **sans exception**, y compris lorsque les mesures concernent des **intérêts d'ordre constitutionnel**, tels que la **protection du patrimoine historique et artistique national** (article 9 de la Constitution italienne). Selon la juridiction de renvoi, cette disposition serait **manifestement disproportionnée**, car :

- elle fait passer l'intérêt public pour la préservation du patrimoine culturel après la stabilité des titres juridiques privés ;
- elle empêche une mise en balance concrète entre les intérêts publics et privés ;
- elle ne permet pas de tenir compte de la complexité technique des évaluations, qui n'apparaît qu'a posteriori.

La question a également été soulevée à la lumière du **principe du bon fonctionnement** (art. 97 de la Constitution italienne) et des obligations internationales découlant de la **Convention de Faro**.

Les principaux arguments des parties sont résumés ci-dessous :

**Les autorités administratives et le Conseil d'État** : un délai fixe serait inapproprié et exclurait la protection d'intérêts « d'une importance capitale » tels que le patrimoine culturel ; il serait plutôt nécessaire de fixer un délai flexible (« raisonnable ») dont la durée serait déterminée au cas par cas.

**La partie privée (A.S. et TKC Limited)** : le délai annuel protège la **confiance légitime** et la **sécurité juridique**. L'absence de délai fixe exposerait le marché de l'art à une insécurité juridique persistante et aurait des conséquences de grande envergure pour la circulation internationale des œuvres d'art ; c'est pourquoi les requérants ont également invoqué la CEDH (Convention Européenne des Droits de l'Homme) et le droit de l'Union européenne, soulignant que la sécurité juridique et la protection de la propriété privée devaient être mises en balance avec la protection du patrimoine culturel.

La Cour a jugé **irrecevables** les griefs fondés sur l'article 117 de la Constitution italienne et sur la Convention de Faro, faute de justification.

En revanche, elle a considéré que les questions relatives aux articles 3 et 97, en association avec l'article 9 de la Constitution italienne, étaient **pertinentes pour la décision et n'étaient pas manifestement infondées**.

Sur le fond, la Cour a décidé que :

- la réglementation contestée est **en partie contraire à la Constitution** dans la mesure où elle applique également le délai d'un an aux autorisations administratives dans le domaine du patrimoine culturel ;
- le droit d'annulation d'office pour de telles mesures n'est limité que par l'exigence d'un « **délai raisonnable** », dont la durée doit être déterminée concrètement au cas par cas ;
- la mise en balance entre la protection du patrimoine culturel et la protection de la confiance légitime des titulaires de droits privés doit être effectuée au cas par cas et sous le contrôle des tribunaux administratifs.

La Cour a donc prononcé une **déclaration de nullité partielle**, qui n'affecte en rien la sécurité juridique dans d'autres domaines, tout en renforçant la protection des biens culturels.

L'arrêt s'inscrit dans la lignée d'une jurisprudence qui reconnaît la **confiance légitime des personnes privées** comme prioritaire, mais non comme intangible : elle passe au second plan dès lors que des **intérêts protégés par la Constitution** sont en jeu.

D'un point de vue systématique :

- cela souligne l'**importance capitale** de l'article 9 de la Constitution italienne, qui protège les biens culturels non seulement en tant que patrimoine collectif, mais aussi en tant que principes fondamentaux ;
- il est précisé que la **sécurité juridique** n'est pas synonyme de « sécurité de l'illégalité » ;
- un **contrôle judiciaire renforcé** de l'adéquation temporelle de l'auto-contrôle administratif est encouragé ; l'interprétation relève de la compétence du Conseil d'État et des tribunaux administratifs régionaux.

Dans la pratique, cette décision a des répercussions considérables sur le **commerce international des œuvres d'art** : les acteurs du marché de l'art doivent désormais s'attendre à ce que le certificat de libre circulation reste vérifiable au-delà d'une période de douze mois, à condition qu'un délai raisonnable soit respecté.

Avec son arrêt n° 88/2025, la Cour constitutionnelle a apporté une contribution significative à l'**équilibre entre les intérêts publics et privés**. D'une part, elle réaffirme la protection de la **confiance légitime** comme principe fondamental de l'État de droit, d'autre part, elle reconnaît que l'**intégrité du patrimoine culturel** revêt une importance « supra-constitutionnelle » qui ne doit pas être sacrifiée au profit d'intérêts purement formels.

Cet arrêt marque un retour au paradigme de l'**adéquation** comme ligne directrice de l'auto-contrôle des autorités : loin des automatismes rigides, vers une évaluation contextuelle et minutieuse qui redonne au tribunal administratif un rôle majeur en tant que garant de l'équilibre entre mémoire collective et liberté économique.

### **Ces réflexions et considérations sont compréhensibles, n'est-ce pas ?**

Il est seulement dommage que ce que nous avons lu jusqu'à présent **ne reflète pas** la décision de la Cour constitutionnelle, **mais** uniquement le **résultat de l'intelligence artificielle** : le célèbre programme **ChatGPT**, auquel on a demandé un résumé de l'affaire « **Vasari Riscoperto** », a reconstitué – de manière pertinente selon l'auteur – le cadre juridique et la décision tels qu'ils auraient dû être si la Cour avait tiré les conclusions appropriées des points de vue opposés.

Revenons donc en arrière et réexaminons la question à partir du texte de la loi.

2. L'article **21 octies, alinéa 1, de la loi n° 241 de 1990** prévoit, comme on le sait, qu'un acte administratif peut être annulé en cas de violation de la loi, d'abus de pouvoir ou d'incompétence. L'article **21 nonies, alinéa 1**, de la même loi stipule qu'un acte administratif illégal peut être annulé d'office pour des raisons d'intérêt public (qui doivent se distinguer du simple rétablissement de la légalité) par l'autorité qui l'a émis ou par un autre organe légalement désigné, dans un délai raisonnable, mais en tout état de cause dans un délai n'excédant pas douze mois à compter de la date de délivrance des autorisations ou des actes administratifs accordant des avantages économiques, en tenant compte des intérêts des destinataires et des contreparties.

Conformément à l'alinéa **2 bis** de l'article 21 *nonies* et selon la jurisprudence constante, l'administration peut également intervenir après l'expiration du délai de douze mois à compter de la date de l'acte administratif, à condition que la personne privée ait contribué de manière causale à l'illégalité de l'acte administratif par un acte intentionnel ou par négligence, par exemple en fournissant des descriptions inexactes des faits ou en faisant des déclarations substitutives fausses ou mensongères (dans ce dernier cas, à condition que ces actes constituent une infraction pénale constatée par un jugement définitif).

Il s'agit d'une disposition qui s'explique et se justifie d'elle-même, sans qu'il soit nécessaire de la commenter ; il est évident que si l'acte administratif est réalisé sur la base d'une infraction pénale ou d'une déclaration fausse ou incomplète sur l'un des points essentiels, l'autorité administrative retrouve le droit de l'annuler même après l'expiration du délai réglementaire, ce délai courant à compter du moment où le vice a été constaté.

Le délai de **douze mois** à compter de la date de l'acte administratif ne s'applique donc pas lorsqu'il est établi que la divergence entre les faits présentés et les faits réels est imputable au destinataire, soit parce qu'elle repose sur des déclarations fausses ou mensongères (une divergence résultant d'une falsification relevant du droit pénal ne doit être prise en considération qu'après un jugement pénal définitif), soit parce que la présentation erronée des faits réels a été clairement établie par l'autorité par le biais de ses propres investigations. Dans un tel cas, conformément à la jurisprudence des tribunaux administratifs, le délai

raisonnable commence à courir à partir du moment où l'autorité administrative a pris connaissance de l'illégalité, car elle a été empêchée auparavant par le comportement du bénéficiaire de constater les circonstances pertinentes.

Nous reviendrons sur ce point ultérieurement.

Même pour les certificats de libre circulation délivrés conformément à l'article 68 du code sectoriel, qui doivent être considérés comme des actes d'autorisation, le délai pour une éventuelle annulation d'office est de douze mois à compter de leur décret, sans préjudice des exceptions expressément prévues à l'alinéa 2 *bis* de l'article 21 *nonies* de la loi n° 241/1990 : la jurisprudence a souligné qu'une présentation inexacte des circonstances factuelles et juridiques par la personne privée sur laquelle s'est fondé l'acte administratif illégal rendu en sa faveur ne justifie pas une confiance légitime en faveur de cette même personne privée, de sorte que l'obligation de motivation de l'autorité administrative est déjà considérée comme remplie par la simple indication vérifiable de l'inexactitude des informations fournies par la partie (cf. **Conseil d'État n° 9962/2023 et 8296/2024**).

La jurisprudence a toutefois également précisé que le fait de ne pas remplir les champs facultatifs du formulaire de demande ou de fournir des informations erronées sur la paternité, la date, l'origine et le commanditaire ne peut être qualifié d'information fausse ou inexacte. De même, le fait de présenter au bureau des exportations un tableau en mauvais état, sale et recouvert d'une patine qui en altère considérablement la qualité artistique ne constitue ni une fausse déclaration ni une tentative d'induire en erreur les experts chargés de la tâche exigeante et importante d'évaluer les biens culturels. Par conséquent, selon le tribunal administratif, les cas décrits ci-dessus ne constituent pas une fausse déclaration qui pourrait justifier le dépassement du délai maximal pour l'exercice du droit d'annulation d'office.

À ce stade, permettez-moi de formuler une première remarque critique sur le principe, qui sera à nouveau abordé dans la conclusion.

En effet, pour anticiper la conclusion finale : si la protection de l'intérêt particulièrement sensible des biens culturels est garantie en première instance, mais qu'elle est réduite en deuxième instance au régime général des actes administratifs, c'est-à-dire à l'article 21 *nonies* (ou plus exactement : *novies*) –, alors les exigences relatives au comportement attendu du demandeur doivent être interprétées de manière large dès la première décision, précisément parce que les constatations nécessaires à l'évaluation sont dynamiques et variables et peuvent également changer de manière significative au fil du temps, par exemple à la suite d'études approfondies ou de nouvelles découvertes.

**En substance, il faudrait donc partir du principe que l'administration s'intéresse a posteriori à l'identification du bien culturel et à sa protection.**

Il n'est donc pas exact que le demandeur puisse s'abstenir de faire des déclarations essentielles, comme cela s'est produit dans un cas où la demande du mari a empêché une évaluation suffisante par l'autorité compétente, alors que celle-ci savait très bien de quelle collection provenait l'œuvre, à savoir celle de la famille de son épouse ! De même, la présentation d'un bien culturel en mauvais état ne justifie pas l'exportation légale d'un objet, ce qui constitue en fait un cas classique d'*aliud pro alio*.

3. Dans son **arrêt n° 8296/2024, qui n'est pas encore définitif**, le Conseil d'État a confirmé d'office que les conditions étaient réunies pour saisir la Cour constitutionnelle de la question de la constitutionnalité au sens de l'article 21 *nonies*, alinéa 1, de la loi n° 241/1990 en raison d'une contradiction avec l'article 3, alinéa 1,

9, alinéas 1 et 2, 97, alinéa 2, et 117, alinéa 1, de la Constitution italienne (ce dernier en relation avec les articles 1, lettres b) et d), et 5, lettres a) et c), de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la valeur du patrimoine culturel pour la société, conclue à Faro le 27 octobre 2005 et ratifiée en Italie par la loi n° 133 du 1<sup>er</sup> octobre 2020), dans la mesure où, pour un acte administratif à caractère d'autorisation (comme dans le cas présent, le certificat de libre circulation d'une œuvre d'art), qui concerne toutefois un intérêt particulièrement sensible et protégé par la Constitution, tel que la protection du patrimoine culturel historique et artistique de la nation, la fixation d'un délai fixe de douze mois est prescrite pour la décision d'annulation (et non le respect du délai flexible « raisonnable » prévu dans le même article pour les actes administratifs généraux). La Cour a expressément exclu qu'une interprétation de l'article 21 *nonies*, alinéa 1, de la loi n° 241/1990 soit admissible, qui permettrait de reporter la fin du délai de prescription pour la protection d'intérêts sensibles. Le libellé sans ambiguïté de la disposition stipule, d'une part, que le délai « ne dépassant pas douze mois » est un délai maximal impératif et, d'autre part, que sa durée commence à courir « à compter de la date d'adoption » de la décision initiale.

La décision de ne pas statuer, mais de rendre un jugement partiel, a permis à la cour appelée à statuer d'exclure les informations fausses ou incomplètes contenues dans la demande initiale ; ainsi, d'une part, l'exigence de pertinence a été établie et, **d'autre part, la Cour s'est elle-même privée de la possibilité d'étendre à nouveau sa compétence décisionnelle en cas de rejet de la question constitutionnelle.**

- 4. En effet, contrairement à ce qu'affirme l'intelligence artificielle, le tribunal administratif, dans son arrêt n° 88/2025, a déclaré irrecevable la question de la constitutionnalité de l'article 21 *nonies*, alinéa 1, de la loi n° 241/1990 au regard de l'article 117, alinéa 1, de la Constitution et a déclaré non fondées les questions soulevées au regard des articles 3, alinéa 1, 9, alinéas 1 et 2, et 97, alinéa 2, de la Constitution italienne.**

Selon la Cour, la fixation d'un délai fixe pour l'exercice du droit d'annulation administratif en matière d'actes d'autorisation, sans disposition particulière pour les questions culturelles, n'est ni manifestement disproportionnée ni contraire à l'intérêt culturel au sens de l'article 9 de la Constitution italienne.

En effet, la protection du patrimoine artistique de la nation bénéficie d'une protection juridique particulière et concrète dans le Code italien des biens culturels. En particulier, la procédure de délivrance ou de refus du certificat de libre circulation nécessaire à l'exportation d'une œuvre d'art se caractérise par : **1)** la compétence d'autorités spécialisées qualifiées (bureaux des exportations) ; **2)** les obligations d'information et de présentation imposées au demandeur, y compris la présentation physique de l'œuvre à l'administration ; **3)** l'implication des ministères dans l'enquête et la coordination avec le Commandement des carabinieri pour la protection du patrimoine culturel ; **4)** la fixation d'un délai spécial de quarante jours à compter de la présentation de l'œuvre pour la conclusion de la procédure ; **5)** la nécessité d'une décision finale par un acte administratif explicite (à l'exclusion du consentement tacite), avec une évaluation motivée de l'existence ou de l'absence d'un intérêt culturel particulièrement important ou exceptionnel, sur la base des lignes directrices générales du ministre ; **6)** la durée de validité de cinq ans du certificat d'exportation et, en cas de refus, l'ouverture d'une procédure visant à déterminer l'intérêt culturel.

Si l'autorité administrative constate que la décision initiale présente des signes d'illégalité et examine si elle doit procéder à son annulation d'office, il ne serait donc pas inapproprié que

le législateur prévoit que, dès que ce droit a été exercé, l'examen de la procédure et, en particulier, du calendrier, soit effectué conformément aux règles générales applicables en matière d'auto-contrôle.

Lorsqu'elle examine s'il y a lieu de procéder à une annulation, l'autorité compétente doit donc tenir compte non seulement de l'intérêt public primaire initialement protégé par l'acte administratif erroné, mais aussi des intérêts publics liés au rétablissement de la légalité et de la sécurité juridique dans les relations juridiques, ainsi que de la confiance légitime du bénéficiaire.

En ce qui concerne l'aspect d'une éventuelle violation de l'article 97, alinéa 2, de la Constitution italienne, la Cour exclut que la limitation dans le temps de l'auto-contrôle porte atteinte au principe du bon fonctionnement ; au contraire, elle peut être considérée comme sa réalisation. La prise en compte renouvelée de l'intérêt public dans le cadre de la révision concrétise le principe du bon fonctionnement, dans la mesure où elle respecte le principe de légalité matérielle et, partant, les exigences et les limites procédurales à respecter, qui servent elles-mêmes à la protection optimale de cet intérêt primordial.

Dans ce contexte, la fixation de délais d'exclusion dans le domaine de l'auto-contrôle est un moyen qui contribue, au moins indirectement, à accroître l'efficacité de l'administration. La limitation dans le temps du droit d'annulation a une incidence sur la qualité du processus décisionnel qui conduit à l'autorisation initiale : la limitation du pouvoir d'auto-contrôle incite les autorités compétentes à peser et à évaluer soigneusement les intérêts dès la première procédure. En revanche, si l'on savait qu'il est possible de corriger a posteriori la décision initiale illégale à tout moment et sans limite de temps à l'aide d'un *contrarius actus*, cet examen pourrait s'avérer moins minutieux.

Selon la Cour, le législateur confirme les pouvoirs d'octroi d'autorisations pour l'exportation d'œuvres d'art dans le but de préserver « l'intégrité du patrimoine culturel dans tous ses éléments ». Dans le même temps, il garantit également la protection des intérêts sur lesquels ce pouvoir a une influence (tels que la propriété du bien culturel, sa disponibilité et la réglementation de sa circulation), et l'autorité chargée de l'exportation, à laquelle ce pouvoir est conféré, a, au-delà du simple respect des règles, le pouvoir de le mettre en œuvre de manière efficace dans le contexte concret, en exerçant son pouvoir d'appréciation et en préservant tous les intérêts publics et privés.

Cela tient compte de manière compréhensible de la décision selon laquelle, après expiration d'un délai raisonnable fixé à l'avance, d'autres intérêts d'ordre constitutionnel prennent automatiquement le pas, tels que la confiance individuelle du bénéficiaire dans l'acte administratif qui lui est favorable et, parallèlement, l'intérêt général pour la sécurité juridique et la stabilité des relations juridiques avec l'État.

5. Par conséquent, lorsqu'il examine l'opportunité de prendre une mesure a posteriori, le bureau des exportations doit également tenir compte du délai écoulé depuis l'adoption de l'acte administratif initial, car :

(i) jusqu'à l'expiration du délai d'un an, le poids constitutionnel de l'intérêt public que sert l'administration – même s'il ne justifie pas en soi nécessairement l'annulation de l'acte administratif défaillant – est généralement l'argument déterminant pour décider s'il y a lieu de procéder à une annulation, tout en tenant compte également des intérêts des destinataires et des contreparties.

(ii) après l'expiration du délai d'un an (sauf si l'exception prévue à l'alinéa 2 *bis* s'applique), l'administration épuise ses possibilités de continuer à préserver l'intérêt public primordial, de sorte que l'acte administratif initial devient incontestable.

L'intérêt public peut continuer à justifier l'annulation même après l'expiration du délai d'exclusion et jusqu'à l'expiration d'un délai raisonnable, comme le prévoit l'alinéa 2 *bis* susmentionné, à condition que l'administration en apporte la preuve et ce, dans les cas où l'illégalité résulte du fait que, dans la première procédure de constatation, l'autorité n'a pas pu déterminer complètement les circonstances réelles et évaluer correctement l'intérêt public en raison du comportement du demandeur. Dans de tels cas, le demandeur ne peut donc pas prétendre à la protection des effets avantageux pour lui de l'acte administratif.

6. La décision de la Cour légitime, d'une part, l'adoption de mesures administratives suspensives – telles que l'injonction de nettoyer l'objet et de le débarrasser des dépôts ou des superpositions de couches, en précisant qu'une décision ne sera prise que lorsque le demandeur aura satisfait aux exigences –, mais, d'autre part, elle semble méconnaître le fait que la constatation de l'intérêt culturel est dynamique, permanente et relative ; c'est précisément pour cette raison que cet intérêt peut également naître a posteriori, et l'argumentation de la Cour semble négliger considérablement la protection de cet intérêt.

Ainsi, pour formuler les choses de manière exagérée, si le principe reconnu de la protection de la confiance légitime en faveur du demandeur dont la demande d'exportation a été approuvée est garantie, il faut inversement et par opposition accorder une importance accrue à l'obligation fondamentale de s'exprimer clairement (*clare loqui*) et au principe de la **confiance réciproque** de la part de l'administration ; celle-ci étant en effet confrontée à une demande dont la véracité et l'exhaustivité sont en principe présumées.

Il serait souhaitable de modifier substantiellement l'article de manière à ce que le dépassement du délai soit admissible s'il existe un nouvel intérêt survenu ultérieurement ; dans ce cas, contrairement aux autres cas d'annulation prévus à l'article 21 *novies* de la loi n° 241/90, une justification particulièrement détaillée serait nécessaire.