Maria Vittoria Lumetti

VUE D'ENSEMBLE DES DISPOSITIONS LÉGALES RELATIVES À LA PROTECTION DES BIENS CULTURELS

ET DISCUSSION SUR LES RÉGLEMENTATIONS CONCERNANT L'EXPORTATION D'ŒUVRES D'ART

Je tiens tout d'abord à remercier chaleureusement les organisateurs pour leur aimable invitation et pour l'occasion qui m'est donnée de réfléchir avec vous à un sujet d'une importance capitale pour nos systèmes juridiques.

Pour un pays comme l'Italie, apprécié dans le monde entier en raison de la richesse exceptionnelle de son patrimoine culturel, la protection des biens culturels est une priorité absolue. C'est pourquoi la situation juridique italienne dans ce domaine est très complexe. Je vais essayer de la simplifier autant que possible.

Trouver un équilibre entre la protection du patrimoine culturel national et la libre circulation des biens culturels est une tâche de grande importance pour notre pays.

Le cadre juridique actuellement en vigueur est constitué par la Constitution et par le Code des biens culturels et du paysage (Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio), introduit par le décret législatif n° 42 de 2004.

Ce dernier marque une étape décisive dans la systématisation de ce domaine juridique, car c'est la première fois que des dispositions auparavant dispersées ont été rassemblées et harmonisées dans un texte de loi unique, ce qui a conduit à une plus grande cohérence dans ce domaine.

I^{re} PARTIE

VUE D'ENSEMBLE DES DISPOSITIONS LÉGALES RELATIVES À LA PROTECTION DES BIENS CULTURELS

1. Un peu d'histoire

La situation juridique actuelle en Italie est le résultat de siècles d'expérience pratique et découle des problèmes auxquels l'Italie a dû faire face bien avant l'unification nationale.

Nous, les Italiens, nous considérons volontiers Raffael Sanzio (Urbino, 1483-Rome, 1520) comme le premier « conservateur » (soprintendente) de l'histoire.

Le pape Léon X (Florence, 1475-Rome, 1521) l'avait en effet nommé « *préfet de tous les marbres et de toutes les pierres gravées* ».

Dès le 15^e siècle, le mécénat de Laurent de Médicis était au cœur de l'épanouissement artistique et culturel de la Renaissance, dont Florence devint la capitale.

Au 18^e siècle, à l'époque des fouilles de Pompéi, d'Herculanum et de Stabies, le roi Bourbon Charles III régnait sur le sud de l'Italie. Afin d'empêcher le pillage de ces villes, il promulgua un édit fixant des directives précises pour le transport des découvertes archéologiques.

Après l'unification italienne, un tournant s'est produit : ladite loi Bottai n° 1089 de 1939 fut la première loi-cadre visant à protéger les biens d'intérêt artistique et historique. Elle resta en vigueur en Italie pendant plus d'un demi-siècle, jusqu'à l'introduction du Code des biens culturels et du paysage par le décret législatif n° 42 de 2004.

La loi Bottai interdisait notamment l'exportation de biens culturels dont la perte aurait porté préjudice au patrimoine national.

2. La Constitution italienne

Le 22 décembre 1947, l'Assemblée constituante adopta finalement la Constitution, qui comprenait une innovation concernant la valeur et l'importance du patrimoine culturel et artistique.

L'article 9 de la Constitution italienne stipule : *La République protège le paysage ainsi que le patrimoine historique et artistique de la Nation.*

Cette norme s'avère être une vision avant-gardiste du lien entre la protection du patrimoine historique et artistique et la promotion du développement culturel.

À cela s'ajoute aujourd'hui la réforme constitutionnelle de 2022, qui a encore renforcé le lien entre patrimoine culturel, environnement et écosystème, et qui souligne que protection et développement durable sont les deux faces d'une même médaille.

En effet, un alinéa distinct a été ajouté à l'article 9, faisant désormais de la protection de l'environnement l'un des principes fondamentaux.

La République favorise le développement de la culture et la recherche scientifique et technique. Elle protège le paysage ainsi que le patrimoine historique et artistique de la Nation.

Elle protège l'environnement, la biodiversité et les écosystèmes, dans l'intérêt également des générations futures. La loi de l'État régit les modes et les formes de protection des animaux.

Ainsi, outre la protection du paysage et du patrimoine historique et artistique, comme mentionné au deuxième alinéa, la République est également explicitement responsable de la protection de l'environnement, de la biodiversité et des écosystèmes.

3. Création du Ministère pour les Biens culturels et l'Environnement

En 1975, un nouveau ministère a été créé, auquel ont été transférées les compétences et les tâches dans le domaine des biens culturels, qui relevaient auparavant du Ministère de l'Éducation publique (Antiquités et Beaux-Arts, Académies et Bibliothèques), du Ministère de l'Intérieur (Archives d'État) et de la présidence du Conseil des ministres (Bibliothèque d'État, Édition et Diffusion de la culture).

4. La compétence exclusive de l'État en matière de biens culturels

En 2001, l'article 117 a été entièrement remanié par la réforme du titre V de la Constitution italienne. Désormais, les régions sont compétentes pour légiférer dans tous les domaines qui ne sont pas expressément réservés à l'État. Aux termes du nouvel alinéa 2, lettre s), l'État a **la compétence exclusive en matière de « protection de l'environnement, de l'écosystème et du patrimoine culturel »**.

Cela signifie que l'État a le pouvoir d'édicter des règles et de prendre les mesures nécessaires à la préservation du patrimoine culturel, telles que des règles relatives aux fouilles archéologiques, à la conservation des monuments et à la lutte contre le commerce illégal des biens culturels.

5. La valorisation des biens culturels

L'article 117, alinéa 3, de la Constitution italienne introduit le concept de « *valorisation des biens culturels et environnementaux* » comme domaine de législation concurrente. Cela signifie que tant l'État que les régions peuvent légiférer dans le domaine de la valorisation, l'État établissant les principes fondamentaux et les régions se chargeant de la mise en œuvre pratique. La valorisation ou mise en valeur comprend des activités telles que la promotion, l'utilisation et la gestion des biens culturels, qui peuvent également être menées par des acteurs privés.

En résumé, on peut retenir que la protection des biens culturels est certes garantie directement par l'État, mais que leur valorisation relève d'un domaine d'action dans lequel l'État et les régions, ainsi que d'autres entités juridiques et le paysage culturel italien, coopèrent.

6. Le Code des biens culturels et du paysage

Depuis 2004, le **Code des biens culturels et du paysage** (décret législatif n° 42/2004) constitue le cadre juridique central qui régit tous les aspects de la protection, y compris l'exportation des biens culturels, et qui repose sur l'article 9 de la Constitution italienne.

L'article 1 stipule : « *En vertu de l'article 9 de la Constitution, la République veille à la protection et à la valorisation du patrimoine culturel, dans le respect des compétences prévues à l'article 117 de la Constitution et conformément aux dispositions du présent Code.* »

Le Code introduit des principes qui constituent le condensé logique et juridique des principes universels qui se sont imposés au fil du temps. On passe ainsi d'une réglementation individuelle à une codification complète de l'ensemble de la matière.

Le Code distingue clairement la **protection**, qui comprend toutes les mesures visant à préserver et à conserver le patrimoine culturel, et la valorisation, c'est-à-dire les activités visant à promouvoir la connaissance et l'utilisation de ce patrimoine.

La juridiction administrative a souligné à plusieurs reprises que la protection et la valorisation ne sont pas contradictoires, mais complémentaires : sans protection, aucune valorisation authentique ne peut avoir lieu, et sans valorisation, la protection risque de rester sans effet.

L'alinéa 2 du Code stipule : « *La protection et la valorisation du patrimoine culturel doivent favoriser la compréhension de l'histoire de la communauté nationale et de sa patrie, ainsi que le développement culturel.* »

7. Une relation étroite entre les biens culturels (« la beauté de l'art ») et le paysage (« la beauté de la nature ») : voici la nouvelle conception du patrimoine culturel. Différence par rapport à la notion d'environnement

L'article 2 du Code établit une nouvelle notion de patrimoine culturel qui englobe expressément, outre les *biens culturels*, les *biens paysagers*.

La disposition stipule : *Le patrimoine culturel est constitué de biens culturels et de biens paysagers.*

Les biens culturels et les biens paysagers sont liés par leur **valeur culturelle**. **Selon le Code, le paysage possède une valeur culturelle liée à la nature.**

Une caractéristique essentielle du Code est l'appréciation uniforme tant des biens culturels que des biens paysagers, ces derniers étant considérés non seulement comme un décor naturel, mais surtout comme l'expression de l'identité culturelle d'une communauté.

Cela tient compte du fait que, dans des pays comme le nôtre, riches d'une histoire séculaire, le paysage dit « naturel » n'apparaît presque jamais comme une nature totalement intacte, mais est lui-même le résultat de la **créativité humaine et donc de l'évolution historique** (il suffit de penser aux *paysages agraires* (paesaggi agresti), aux *murs en pierre sèche de la région de Raguse* ou aux *centres historiques des villes*).

La véritable nouveauté du Code réside dans la considération du paysage comme une « œuvre de l'homme », qui ne doit plus seulement être protégée, mais aussi gérée et encouragée dans son développement.

La codification de 2004 a également résolu le problème terminologique en créant une catégorie supérieure, le **patrimoine culturel**, qui englobe les deux sous-catégories « biens culturels » et « biens paysagers » dans un seul texte de loi, bien que dans les deux titres distincts II et III.

Cela correspond bien à notre tradition : jusqu'en 2004, deux lois datant de 1939 régissaient séparément la *beauté en tant qu'œuvre humaine* (bien culturel) et la *beauté en tant qu'œuvre de la nature* (paysage).

Ce lien commun résulte du fait que ces deux catégories sont soumises à des règles de conservation strictes, car elles revêtent une valeur essentielle pour la communauté et sa pérennité.

La notion d'environnement en reste distincte : après des années d'imprécision linguistique, elle est aujourd'hui règlementée dans un code distinct, qui traite principalement de la protection *contre* la pollution environnementale.

8. *Suite. Les centres historiques des villes*

Il existe des biens, tels que les centres historiques des villes, qui occupent une position intermédiaire ambivalente entre les biens culturels et les biens paysagers. La question des centres historiques des villes pose notamment des difficultés considérables, car il n'a pas encore été définitivement établi s'il s'agit de biens culturels ou de biens paysagers.

Cela peut avoir des conséquences importantes, d'autant plus que les centres historiques des villes sont le point de convergence de nombreux intérêts différents.

Le législateur a tranché ici en classant définitivement le centre historique d'une ville dans la catégorie des biens paysagers, même si cela reste quelque peu flou, car l'article 136 du Code parle de « centres et noyaux historiques ».

Les provinces de Trente et de Bolzano (loi n° 1 du 15 janvier 1993) ainsi que la région de Sicile (loi n° 70 du 7 mai 1976) considèrent quant à elles, en vertu de leur propre compétence législative, que le centre historique de la ville doit être qualifié de bien culturel.

Le centre historique pourrait donc être considéré comme un hybride, c'est-à-dire comme un bien culturel complexe et atypique ou comme un bien paysager ayant une valeur culturelle.

9. **Structure du décret législatif n° 42 de 2004**

Le Code marque un nouveau départ fondamental par rapport aux dispositions précédentes, il est innovant et codifie des principes qui constituent le concentré logique des principes universels consolidés au fil du temps. Le Code est structuré comme suit :

La première partie (articles 1 à 9) comprend neuf articles qui énoncent les principes fondamentaux (patrimoine culturel, histoire de la communauté nationale, biens culturels et paysagers, leur protection et leur valorisation).

La deuxième partie (articles 10 à 130) est consacrée aux biens culturels, à leur utilisation et à leur valorisation.

La troisième partie (articles 131 à 159) régit les biens paysagers, notamment en matière de protection et de valorisation.

La quatrième partie (articles 160 à 181) est consacrée aux sanctions administratives et aux poursuites pénales applicables tant aux biens culturels qu'aux biens paysagers. Les principaux domaines règlementés par le Code constituent ce que l'on appelle aujourd'hui le « droit des biens culturels ».

10. **Définition du bien culturel**

L'intérêt institutionnel pour les biens culturels porte principalement sur leur protection, leur conservation et leur valorisation. À cet égard, la définition précise, qui a été progressivement affinée au cours des 20^e et 21^e siècles par des définitions légales exhaustives, revêt une importance particulière.

La définition actuelle du bien culturel découle de l'article 2, alinéa 2, ainsi que des articles 10 et 11 du décret législatif n° 42/2004.

Conformément à l'article 2 du Code, sont considérés comme biens culturels les biens immobiliers et mobiliers qui, selon les dispositions des articles 10 et 11, **présentent un intérêt artistique, historique, archéologique, ethno-anthropologique, archivistique ou bibliographique.**

La définition du bien culturel suit le principe de typicité, car la classification en tant que bien culturel est effectuée par le législateur.

La liste contenue dans les articles mentionnés n'est toutefois pas exhaustive, car l'article 2, alinéa 2, ajoute que tous les autres biens qui ne sont pas mentionnés dans le texte, mais qui sont classés comme « **produits culturels** » par d'autres lois, peuvent également être considérés comme des biens culturels. Il ne s'agit donc pas de listes fermées, mais ouvertes. Il appartient néanmoins au législateur de définir de nouvelles catégories de biens culturels en conséquence.

11. Le Code distingue différentes catégories de biens culturels, chacune étant affectée à des disciplines spécifiques.

Un objet, tel qu'un tableau, une statue ou un bâtiment, ne peut être classé comme bien culturel au sens juridique et soumis à la réglementation correspondante du texte de loi que s'il peut être affecté à l'une des catégories qui y sont mentionnées en raison de ses caractéristiques objectives.

Par exemple, l'article 11, lettre i) définit comme bien culturel les vestiges identifiés par la législation en vigueur en matière de protection du patrimoine historique de la Première Guerre mondiale, visés à l'article 65, alinéa 3, lettre c), sur la base, toutefois, d'un critère historique et non seulement esthétique ou artistique.

Les biens culturels auxquels s'appliquent toutes les dispositions de protection sont classés en fonction de l'intérêt public qui justifie leur protection, à savoir leur VALEUR CULTURELLE : artistique, historique, archéologique, ethnologique, etc.

L'autorité administrative utilise différentes méthodes pour identifier les biens culturels.

Il en résulte que les biens culturels sont soumis à la protection légale. Le Code propose également une définition type de la « protection », qui vise principalement à reconnaître, préserver et protéger le bien et à empêcher que sa structure physique et, par conséquent, son contenu culturel ne soient endommagés.

12. Critères de classification des biens culturels

En Italie, il existe plusieurs critères de classification des biens culturels.

Conformément à l'article 10, alinéa 3, du Code, la classification des biens culturels se fait en principe en fonction de leur appartenance à la propriété publique ou privée. Une autre caractéristique est la nature matérielle de l'objet ainsi que le degré d'intérêt culturel déterminé par le Ministère de la Culture pour le bien.

La classification conduit à la classification formelle de l'objet en tant que bien culturel et soumis au système de protection prévu par le Code.

Formes de classification des biens culturels :

1. Appartenance subjective des biens (biens culturels publics, biens culturels privés, biens culturels quel que soit leur régime de propriété)

Au sein de cette catégorie générale, on distingue :

A. Biens culturels publics *ex lege*

Dans la catégorie des biens culturels publics, il convient tout d'abord de mentionner les **biens culturels publics *ex lege***, c'est-à-dire les biens qui sont directement définis par la loi, considérés comme inaliénables et ne nécessitant aucune vérification, comme les collections des **musées, pinacothèques, galeries** et autres lieux d'exposition appartenant à l'État, aux régions ou à d'autres collectivités publiques, ainsi qu'à toutes les autres institutions publiques. Il s'agit des biens appartenant au domaine culturel et considérés comme les biens publics les plus importants dans la catégorie plus large du patrimoine public. Pour les biens culturels publics *ex lege* (ou en vertu de la loi) au sens de l'article 10, alinéa 2, lettre a), l'appartenance au domaine public est une caractéristique constitutive.

L'article 13, alinéa 2, stipule qu'aucune déclaration n'est requise pour les biens visés à l'article 10, alinéa 2 : ils restent protégés même si la nature juridique de leurs propriétaires change.

Une vérification de l'intérêt culturel est exclue pour ces biens, ce qui signifie qu'ils ne peuvent pas être aliénés du patrimoine public. Il s'agit de biens culturels *tout court*, qui sont considérés comme tels indépendamment de toute procédure de vérification.

B. Biens culturels publics soumis à vérification : la suppression de la présomption de caractère culturel

L'une des principales nouveautés du Code de 2004 est l'introduction de la procédure de vérification de l'intérêt culturel des biens publics conformément à l'article 10, alinéa 1, ainsi que la modification correspondante de la réglementation relative à leur aliénabilité. En effet, il existe une vaste catégorie de biens qui nécessitent une vérification ponctuelle de leur intérêt culturel. La présomption légale de caractère culturel ne peut être réfutée que par un résultat négatif de la vérification. Tant que ces biens sont soumis à la procédure de vérification, ils sont considérés comme des biens culturels à part entière.

Il s'agit notamment des biens appartenant à l'État, aux régions, à d'autres collectivités territoriales ou à tout autre organisme ou institution publique, ainsi qu'aux institutions ecclésiastiques reconnues par le droit civil. Les biens religieux appartiennent à cette dernière catégorie. Ces biens publics font donc l'objet d'une vérification ponctuelle de leur intérêt culturel, qui n'est plus présumée *ex lege*.

La vérification a un caractère purement déclaratoire et agit comme une condition résolutoire qui doit être remplie pour que le bien puisse être considéré comme un bien culturel. On passe ainsi d'un régime général de protection pour tous les biens publics et les personnes morales d'utilité publique et d'une pratique de protection uniforme à un système d'examen au cas par cas et de contrôle continu qui ne protège que les biens dont l'intérêt culturel est avéré.

Un résultat négatif à l'examen constitue la condition préalable à la séparation de la propriété publique et est considéré comme une véritable condition négative.

C. Dans le domaine des **biens culturels privés**, une notification formelle de la **déclaration** d'intérêt culturel par l'autorité compétente est nécessaire. Cette notification ne conduit pas seulement à ce que le bien retrouve son statut de bien culturel, mais établit plutôt en soi la qualité de bien culturel. Elle a le caractère juridique d'une constatation constitutive et l'autorité rend une décision sur la base de sa marge d'appréciation technique.

D. Biens culturels INDIRECTEMENT qualifiés

Ceux-ci constituent une nouveauté du code et peuvent appartenir à tout le monde. Il s'agit de biens mobiliers et immobiliers qui revêtent une *importance particulière* en raison de leur lien avec l'histoire (p. ex. le Caffè Greco dans la Via dei Condotti à Rome), la politique, l'histoire des institutions (p. ex. la caserne dans la Via Tasso à Rome) ou la littérature.

En ce qui concerne la littérature, l'interprétation conjointe de l'article 10, alinéa 3, lettre D, de l'article 10, alinéa 4, lettre F, et de l'article 52 du Code, met en évidence l'importance des parcs littéraires, qui constituent un phénomène récent et connaissent également un grand succès sur le plan artistique (p. ex. les parcs en l'honneur de Giacomo Leopardi, Cesare Pavese, Gabriele D'Annunzio, Giovanni Verga ou la maison natale de Pirandello).

Le parc littéraire est une combinaison innovante entre littérature et paysage. L'objectif est de recenser, dans une zone délimitée, les lieux naturels et artificiels (créés par l'homme) qui ont marqué et inspiré de manière significative des personnalités importantes de la littérature italienne.

2. Une autre possibilité de classification comme bien culturel est l'existence d'un **CERTAIN DEGRÉ D'INTÉRÊT CULTUREL (intérêt simple ou qualifié)**.

Ce genre de réglementation sert à échelonner le champ d'application des dispositions de protection.

L'intérêt culturel peut être simple (*semplice*) ou qualifié (*qualificato*). L'intérêt culturel **simple** est généralement requis pour les biens culturels publics et ecclésiastiques soumis à vérification conformément à l'article 12 du Code.

L'intérêt qualifié, en revanche, est requis pour les biens culturels privés. L'intérêt qualifié peut être **important** ou revêtir une **importance particulière** (comme dans le cas des archives et des documents privés individuels ou des biens présentant un intérêt culturel indirect), mais aussi **exceptionnel** (comme dans le cas des collections de livres et autres collections, article 10, alinéa 3, lettres e et c), d'une **valeur artistique particulière** (comme les œuvres architecturales contemporaines selon l'article 11, alinéa 1, lettre e : cette norme supprime la limite d'âge habituelle de 70 ans afin de ne pas entraver le commerce, élargissant ainsi considérablement le cercle des biens culturels particulièrement protégés), **rare et précieux** (comme dans le cas de l'« archéologie du cinéma », des photographies avec négatifs et matrices, des bobines de film et autres supports audiovisuels, article 11, alinéa 1, lettre f) ou concerner des cartes géographiques et des partitions musicales.

3. Une autre possibilité de classer un bien culturel réside dans le **TYPE D'INTÉRÊT** : **artistique** (villas, parcs, jardins selon l'article 10, alinéa 4, lettre f), **historique** (lieux de mémoire, p. ex. cafés littéraires, installations minières, monuments industriels généraux), **ethno-anthropologique, archéologique et à la fois historique et artistique (villas, rues, espaces urbains ouverts, avec une attention particulière pour les centres historiques, l'architecture rurale, l'architecture spontanée, l'architecture des domaines ruraux, les domaines agricoles, les fortifications, le patrimoine culturel sous-marin, le patrimoine culturel archéologique, le patrimoine culturel subaquatique).**

4. La **NATURE MATÉRIELLE de l'objet** est également une caractéristique essentielle, obligatoire et indispensable. Toutefois, le Code (article 7-bis) ouvre également l'accès à des **biens culturels immatériels ou éphémères** qui n'ont pas de forme physique et auxquels s'appliquent des réglementations ne relevant pas du Code.

L'Italie dispose d'un immense patrimoine culturel immatériel : il s'agit notamment des traditions orales, des coutumes sociales et des cérémonies festives telles que le Canto a Tenore des bergers de la Barbagia (Sardaigne), le théâtre de marionnettes sicilien (Opera dei Pupi), l'art de la lutherie à Crémone, l'art de la construction de murs en pierre sèche, les célébrations religieuses (telles que la fête du pardon célestinien à L'Aquila). Il s'agit de témoignages de valeur civilisationnelle qui ne sont pas contenus dans un objet concret ou représentés par un tel objet.

5. La destination

La destination d'un bien peut également être considérée comme un bien culturel grâce à certaines dispositions du Code (p. ex. dans le cas des ateliers d'artistes conformément à l'article 51, dont la destination ne peut être modifiée) et à la jurisprudence.

Le ministère peut ainsi ordonner, par exemple, que l'exploitation d'un restaurant, d'une imprimerie ou d'un établissement similaire soit maintenue dans un lieu donné si l'utilisation spécifique contribue à la pertinence culturelle du bien (arrêt du 13 février 2023, n° 5, séance plénière du Conseil d'État).

Le Conseil d'État a en effet reconnu la possibilité de qualifier une obligation dite de destination pour les biens culturels, notamment lorsque l'absence d'obligation de poursuite d'une activité donnée menace de faire perdre à l'objet sa valeur culturelle.

Les faits remontent à un restaurant qui existe depuis 1908 et qui est également connu à l'échelle internationale, dans lequel s'est déroulée une partie du film intitulé « La Dolce Vita », période historique durant laquelle les rues de Rome étaient envahies par des personnalités issues du monde de la culture, des arts et du spectacle.

En résumé, cet arrêt est important et élargit la notion de lien applicable aux biens culturels tout en fournissant de nouvelles indications sur la réglementation des biens culturels immatériels.

La séance plénière du Conseil d'État a reconnu que le ministère avait à juste titre non seulement constaté l'intérêt culturel des biens matériels tels que les bâtiments, les constructions et leur aménagement intérieur, mais avait également placé *l'objet sous protection en tant que restaurant*, en référence à l'activité

commerciale qui y était exercée comme expression d'une identité culturelle collective. La décision du ministère a ainsi reconnu le lien indissociable entre les éléments matériels et immatériels et admis que la poursuite de l'exploitation était essentielle pour préserver la tradition culturelle de convivialité de cet établissement, qui devient ainsi un patrimoine culturel de la communauté, des groupes et des individus.

6. Catégories particulières visées à l'article 11 du Code. La problématique des fresques et des peintures murales. Application des dispositions de protection prévues à l'article 11, alinéa 1, lettre a), et à l'article 50, alinéa 1, du décret législatif n° 42/2004.

L'article 11 du Code définit des *catégories particulières* pouvant être classées comme biens culturels.

Il s'agit notamment des fresques, des blasons, des graffitis, des plaques commémoratives et d'autres éléments décoratifs des bâtiments, qu'ils soient visibles ou non par le public.

L'article 50 du Code interdit leur enlèvement sans l'autorisation du conservateur compétent (soprintendente). Les peintures murales entrent également dans ces catégories. Le service juridique de l'État (avvocatura dello stato) a reçu des demandes d'avis du ministère.

En ma qualité d'avocate au service juridique de l'État, je me suis également penchée sur cette question.

Le service juridique de l'État joue un rôle central dans la protection des biens culturels en Italie, car il agit en tant que représentant légal et défenseur de l'État devant les tribunaux et fournit des conseils juridiques (article 82 du Code).

Il assume notamment des tâches liées à la conservation, à la protection et à la valorisation du patrimoine culturel, tant dans le cadre de procédures contentieuses que dans le domaine du conseil juridique.

Créé par le décret royal n° 1611 de 1933, il est l'organe juridique de l'État chargé de manière institutionnelle du conseil juridique et de la défense des autorités administratives et des institutions de l'État en général.

En collaboration avec l'unité spéciale « Nucleo Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale » (unité des carabinieri pour la protection du patrimoine culturel), des œuvres importantes, comme le Cratère d'Euphronios et l'Athlète de Fano de Lysippe ont été récupérées, entre autres, après de longues procédures judiciaires avec le Metropolitan Museum de New York et le Getty Museum de Los Angeles.

- Revenons à la question de l'enlèvement des biens : dans le cas présent, il s'agit d'une fresque détachée et transférée sur toile, exécutée par E. Albricci (Vilminore 1714 – Bergame 1775) : *I poeti salgono gloriosi il Parnaso ove si innalza il tempio di Apollo* (Les poètes montent glorieusement au Parnasse où s'élève le temple d'Apollon), 1765, 225 x 370 cm, anciennement Bergame, Palazzo Marenzi.

L'article 50, alinéa 1, stipule : « *Il est interdit, sans l'autorisation du conservateur, d'ordonner ou de procéder à l'enlèvement de fresques, blasons, graffitis, plaques commémoratives, inscriptions, tabernacles ou autres éléments décoratifs de bâtiments, qu'ils soient visibles ou non du public.* » Cette disposition marque l'aboutissement d'une évolution juridique dans ce domaine et, bien que sous la forme d'une interdiction plutôt que d'une obligation, elle s'inscrit dans la continuité du modèle d'autorisation prévu par la législation antérieure.

Le Service des monuments historiques pour l'archéologie, les beaux-arts et le paysage (Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio) pour les provinces de Bergame et Brescia a demandé au service juridique de l'État de se prononcer sur l'ouverture d'une procédure visant à déterminer l'intérêt culturel de l'œuvre d'E. Albricci (Vilminore 1714 – Bergame 1775), *I poeti salgono gloriosi il Parnaso ove si innalza il tempio di Apollo*, 1765, 225x370 cm, qui figurait dans le catalogue de la maison de ventes aux enchères Wannenes Art Auctions à Gênes.

La procédure s'est achevée en 2024 par la promulgation d'une décision déclarant l'œuvre bien culturel.

La fresque a été retirée à une date inconnue pour des raisons de conservation, en raison d'infiltrations dans la maçonnerie environnante, puis transférée sur toile (dans le jargon technique : *ritelato*) et remise à son emplacement d'origine en 1964.

Après avoir été enlevée en 1964, la fresque a donc été replacée à l'endroit même où elle avait été retirée, mais cette fois à l'aide d'un cadre.

Le transfert sur toile a impliqué l'exposition de la fresque sous forme d'un tableau ordinaire ; selon les éléments en notre possession en effet, elle n'a pas été recollée au mur.

Par conséquent, après le détachement de la couche picturale, la fresque n'était plus supportée par le mur, mais par la toile, c'est-à-dire par un autre support.

La transformation de la fresque en tableau modifie son statut juridique : ce qui était auparavant une partie intégrante du bâtiment devient un objet mobile, désormais soumis aux dispositions légales et aux sanctions applicables aux œuvres d'art.

En revanche, son retrait ultérieur en 2024 ne doit pas être considéré comme un « détachement » (*distacco*) ou un « arrachement » (*strappo*), car après la restauration de 1964, la fresque n'avait pas été recollée sur le mur voûté, mais transférée sur une toile.

- Une autre question concernait les peintures murales (murales) dans les locaux du centre social Leoncavallo à Milan. Le service juridique de l'État a déclaré dans un avis que les peintures murales sont protégées par la loi (*ope legis*) en vertu des articles 11 et 50 du décret législatif n° 42/2004 : ils ne peuvent être dégradés, endommagés, retirés ou détruits sans l'autorisation de la « *soprintendenza* » (surintendance), même si aucune déclaration n'a encore été faite conformément à l'article 13.

Les décisions judiciaires sur ces questions sont encore en suspens.

7. Biens culturels mineurs, biens culturels demain ?

Il s'agit de témoignages culturels largement répandus dans tout le pays qui, contrairement aux biens culturels « majeurs », ne sont pas traités comme tels par le système juridique et sont donc souvent moins appréciés. Les ouvrages liés à l'eau, tels que les ponts, les aqueducs, les moulins, les canaux d'irrigation, les sites archéologiques mineurs ou peu connus, les infrastructures et les habitats, tels que les chemins, les sentiers muletiers, les maisons rurales, les alpages, les terrasses, les édifices religieux et défensifs tels que les chapelles, les colonnes votives, les maisons fortifiées, les tours de guet, sont des exemples de biens culturels mineurs. Il reste à espérer qu'une mesure sera prise à cet égard au fil du temps.

III^e PARTIE

DISCUSSION SUR LES RÉGLEMENTATIONS RELATIVES À L'EXPORTATION D'ŒUVRES D'ART

1. Remarques générales

La législation italienne prévoit des restrictions à l'exportation d'œuvres d'art et exige des autorisations spéciales pour les biens présentant une valeur historique, artistique ou archéologique particulière.

L'**exportation de biens culturels** est l'un des sujets les plus délicats et les plus controversés dans ce domaine, car elle touche non seulement à des questions **juridiques** et **politiques**, mais est également étroitement liée à la **protection du patrimoine culturel d'une Nation**. Lorsqu'une œuvre est mise sur le marché et pourrait ainsi quitter définitivement le territoire national, un État est souvent confronté à la question de savoir s'il convient de la **retenir** en imposant une restriction culturelle ou de l'autoriser à **circuler librement**.

Les réglementations relatives à l'exportation des biens culturels visent à trouver un équilibre entre la nécessité de protéger ce patrimoine et la circulation légitime des œuvres d'art et des objets historiques.

Les lois sur l'exportation des biens culturels sont influencées par de nombreux facteurs, notamment le contexte historique et culturel de chaque pays, les relations internationales, les obligations découlant des accords internationaux et les pressions exercées sur le marché de l'art.

L'**Italie** est très restrictive en matière d'exportation. En Italie, par exemple, les musées publics n'ont pas le droit de pratiquer le *deaccessioning*, c'est-à-dire d'aliéner un bien d'une collection muséale (alors que cela est autorisé aux États-Unis, par exemple).

2. Contrôle de l'exportation des œuvres d'art par l'État

Comme indiqué précédemment, l'inscription d'un bien au patrimoine culturel est le résultat d'une procédure complexe qui comprend différentes activités (législatives, administratives et souvent aussi judiciaires) et qui s'effectue dans le respect de la séparation des pouvoirs. Le contrôle de l'exportation est l'une des étapes décisives pour déterminer si un bien fait partie du patrimoine culturel national.

En Italie, l'exportation d'œuvres d'art est soumise à des règles spécifiques visant à protéger le patrimoine culturel national.

Le contrôle du trafic international vise à préserver l'intégrité du patrimoine culturel dans toutes ses composantes (article 64-bis du décret législatif n° 42 de 2004).

L'intégration d'un bien dans le patrimoine culturel est le résultat d'un équilibre entre l'activité législative et administrative, l'intervention des tribunaux revêtant bien sûr également une importance fondamentale.

Le tribunal administratif examine la décision de l'autorité administrative (dans le cas présent, le refus de délivrer un certificat de circulation des marchandises) en appliquant le **pouvoir discrétionnaire administratif et le pouvoir discrétionnaire dit technique (cf. autre jurisprudence)**.

Il est donc essentiel, dans le présent contexte, de reconstituer les grandes lignes des dispositions relatives à l'exportation des biens culturels, dont la violation constitue une infraction punissable en vertu de l'article 174 du décret législatif n° 42/2004, à savoir l'exportation ou le transfert illicite de biens culturels.

En règle générale, l'exportation d'œuvres d'art nécessite une autorisation et, dans certains cas, un certificat de circulation des marchandises (certificat de libre circulation) délivré par le Ministère de la Culture (bureau des exportations).

Les règles varient en fonction du type d'œuvre (âge, valeur, auteur) et de la destination (à l'intérieur ou à l'extérieur de l'Union européenne).

La réglementation légale a été réformée en 2017 et 2022 et est régie par les articles 65, 68, 69 et 70 du Code ; elle stipule que l'exportation de biens culturels est soumise à une procédure d'autorisation stricte.

Même après les récentes réformes dans le domaine du transport international des biens culturels (lois n° 124/2017 et n° 22/2022), on distingue essentiellement **trois « catégories » de biens culturels** :

ceux dont l'exportation définitive est interdite ;

ceux dont l'exportation définitive est subordonnée à la délivrance d'un certificat de circulation des marchandises ou d'une autorisation d'expédition ;

ceux dont l'exportation est libre ou pour lesquelles une simple auto-certification suffit.

3. Objets dont l'exportation définitive hors du pays est strictement interdite

La loi stipule tout d'abord que l'exportation d'objets présentant un intérêt artistique, historique, archéologique ou ethno-anthropologique appartenant à des collectivités publiques ou à des institutions religieuses reconnues par le droit civil est interdite.

A) Article 65, alinéa I-bis – Interdiction générale d'exportation définitive hors du territoire national.

Conformément à l'article 65, alinéas 1 et 2, relèvent de la « première catégorie », c'est-à-dire des biens dont l'exportation définitive (**mais pas l'exportation temporaire**) hors du territoire national est strictement interdite :

1. Les biens considérés comme publics en vertu de la loi, conformément à l'article 10, alinéa 2.
2. Les biens culturels publics et religieux qui ont été soumis à une vérification conformément à l'article 12 du Code.
3. Les biens culturels privés, lorsqu'une déclaration a été faite conformément à l'article 12, qui se distinguent par un intérêt culturel qualifié c'est-à-dire qui revêtent une « importance particulière » (p. ex. les biens présentant un intérêt artistique, historique, archéologique ou ethno-anthropologique, article 10, alinéa 3, lettre A, ainsi que les archives, article 10, alinéa 3, lettre B) ou d'un « intérêt culturel exceptionnel » (comme les collections de livres, article 10, alinéa 3, lettre C).
4. Les biens culturels mobiliers visés à l'article 10, alinéas 1, 2 et 3, ainsi que les biens mobiliers visés à l'article 10, alinéa 1, dans la mesure où ils proviennent d'un auteur décédé et que leur création remonte à plus de soixante-dix ans, tant que la vérification requise à l'article 12 n'a pas été effectuée.
5. Les biens, *indépendamment de leur propriétaire* (c'est-à-dire tant publics que privés, leur appartenance subjective étant sans importance), qui relèvent des catégories visées à l'article 10, alinéa 3 (biens culturels « indirectement qualifiés »), et que le ministère, après consultation de l'organe consultatif compétent, a classés et exclus de l'exportation pour des périodes déterminées, car celle-ci serait préjudiciable au patrimoine culturel en raison des caractéristiques objectives, de l'origine ou de l'appartenance de ces biens.
6. Les collections ou séries d'objets, *indépendamment de leur propriétaire*, qui présentent un **intérêt exceptionnel** en raison de leur tradition, de leur renommée ou de leur importance artistique, historique, archéologique, numismatique ou philatélique. L'exportation de ces biens constitue, au moins objectivement, une infraction pénale d'exportation ou de transfert illicite de biens culturels.

4. Exportation temporaire

L'exportation temporaire de biens culturels, par exemple en vue d'une exposition, nécessite également une autorisation, appelée certificat de circulation temporaire (*attestato di circolazione temporanea*).

5. Article 65, alinéa 3 : Autorisation d'exporter d'autres biens ayant une importance culturelle

En ce qui concerne les biens culturels **appartenant à des personnes privées**, tout objet présentant un intérêt culturel, créé par un auteur décédé, dont la réalisation remonte à au moins 70 ans et d'une valeur minimale de 13 500 euros, doit obtenir une autorisation du Ministère de la Culture pour quitter le pays. Si elle est accordée, cette autorisation est valable cinq ans.

Si le propriétaire d'un bien déclare une valeur inférieure à 13 500 euros, le bien n'est pas soumis à la procédure d'autorisation normale, mais une auto-certification doit être présentée au département des exportations du Service des monuments historiques (l'organisme qui délivre l'autorisation). Le Service des monuments historiques peut effectuer des contrôles aléatoires des auto-certifications.

Le Code prévoit que l'autorisation d'exportation (qui, si elle est accordée, est valable cinq ans) peut être refusée pour certains biens, en partant du principe que ceux-ci doivent rester en Italie afin de préserver leur valeur culturelle.

Lorsqu'il s'agit de décider d'accorder ou de refuser l'autorisation, la loi prévoit que le bureau des exportations communique sa décision « en la motivant de manière appropriée, notamment sur la base des informations reçues ».

Le refus entraîne automatiquement l'ouverture d'une procédure visant à déclarer l'intérêt culturel du bien qui, dans le jargon technique, est considéré comme « notifié » (notificato), c'est-à-dire soumis à un lien de protection culturelle : ce lien de protection comprend une interdiction d'exporter le bien hors des frontières nationales.

Droit de préemption de l'État

L'article 69 régit les recours contre le refus, tandis que l'article 70 introduit la possibilité pour l'État d'acquérir le bien si une autorisation d'exportation est demandée pour un objet présentant une valeur culturelle exceptionnelle : le bureau des exportations peut soumettre au Ministère de la Culture une demande d'acquisition forcée et conserver le bien jusqu'à la fin de la procédure.

Si le Ministère n'acquiert pas le bien, il en informe dans un délai de soixante jours la région dans laquelle se trouve le bien, qui peut à son tour acquérir l'objet.

Si l'institution publique renonce également à l'acquisition, la loi ne prévoit pas la suppression du lien de protection. Dans tous les cas, le bien **ne peut pas** quitter le territoire national pour être vendu hors d'Italie.

Après avoir mené une procédure d'examen approfondie, le bureau des exportations auquel la demande a été adressée peut soit délivrer le certificat de circulation des marchandises, soit acquérir le bien de manière forcée, soit refuser l'exportation, ce qui entraîne le lancement de la « procédure de notification ».

Le fait de sortir un bien d'intérêt culturel du territoire national sans l'autorisation d'exportation requise (et qui doit être obtenue) constitue une exportation illégale et est punissable en vertu de l'article 174.

En outre, compte tenu de la nature dangereuse de l'infraction, il suffit, pour que celle-ci soit constituée, que le bien présentant un intérêt culturel ait été sorti du territoire national sans l'autorisation requise ; **le fait que l'autorisation** (le certificat visé à l'article 68 ou l'autorisation visée à l'article 74) **aurait pu être délivrée en cas de demande n'est en aucun cas pertinent** (Cour de cassation, 21/01/2000, n° 2056).

6. Biens dont l'exportation ne nécessite pas d'autorisation

Article 65, alinéa 4 : exportation définitive sans autorisation

La troisième « catégorie », c'est-à-dire les biens dont l'exportation hors du territoire national **ne nécessite pas d'autorisation**, comprend en revanche les biens d'intérêt culturel qui ont été créés par un artiste vivant ou (dans le cas d'un auteur décédé) **il y a plus de soixante-dix ans et dont la valeur est inférieure à 13 500 euros** (à l'exception des objets énumérés à l'annexe A, lettre B, n° 1). Plus précisément : si les objets destinés à être exportés à l'étranger sont soumis à une réglementation qui **ne** prévoit **pas** d'autorisation, la personne concernée est, au sens de la nouvelle disposition légale introduite par la loi n° 124/2017, **tenue de prouver**, par une déclaration conformément au DPR. (décret du président de la République) n° 445/2000, conformément aux dispositions du décret ministériel, que le bien appartient à la catégorie des biens culturels dont l'exportation ne nécessite aucune autorisation.

7. Contrôle de l'exportation d'œuvres d'art par le tribunal administratif

• Large marge d'appréciation de l'administration

La jurisprudence estime unanimement que les *évaluations historiques et artistiques effectuées par l'administration chargée de la protection du patrimoine culturel relèvent d'un **large pouvoir discrétionnaire** qui ne peut être contesté qu'en cas d'erreurs manifestes ou d'actions clairement illogiques* (tribunal administratif régional [TAR] de Lombardie, section IV – Milan, 20/05/2024, n° 1528).

La vérification de l'intérêt culturel d'un bien constitue un acte de discrétion technique et n'est contestable qu'en cas d'illogisme, d'irrationalité ou d'erreur manifeste d'appréciation des faits (Conseil d'État, section I – 30/11/2020, n° 1958).

Dans l'arrêt n° 1528/2024, rendu par le tribunal administratif régional de Lombardie, section IV, dans le cadre d'un recours judiciaire en faveur du ministère concernant un tableau d'Alessandro Allori soumis à une interdiction d'exportation, la décision est motivée comme suit, en référence à des litiges similaires :

« L'administration n'applique pas de sciences exactes qui conduisent à un résultat certain et sans ambiguïté (comme dans le cas de la détermination de la taille d'un candidat ou de la teneur en alcool d'une substance par l'autorité), mais procède à une évaluation technique caractérisée par une marge d'appréciation naturelle. Pour réfuter une telle appréciation, il ne suffit pas de démontrer simplement l'absence de conformité avec l'arrêt rendu, mais il faut prouver son manque de fiabilité manifeste. » Conseil d'État, section VII, arrêt n° 1878 de 2023) » (Tribunal administratif régional de Lombardie, section IV, arrêt du 20 mai 2024, n° 1528, p. 6). De même, Tribunal administratif régional de Vénétie, section II, arrêt du 3 décembre 2020, n° 1160.

- **Valeur de l'œuvre d'art et pas seulement de son auteur**

Dans le cadre de l'évaluation de l'intérêt culturel d'une œuvre d'art, il est indispensable que l'administration présente une motivation précise et convaincante, étayée par une argumentation critique et historique appropriée, qui démontre l'**existence de plusieurs principes de pertinence** conformément aux lignes directrices ministérielles du décret ministériel n° 537 du 6 décembre 2017.

En effet, l'existence d'un seul critère, même sûr, ne suffit pas à justifier la déclaration d'intérêt culturel et le refus d'exportation ; **l'évaluation doit tenir compte non seulement de l'importance de l'auteur, mais aussi de la valeur culturelle particulière de l'œuvre d'art en question** (Tribunal administratif régional de Toscane, section I – Florence, 24/04/2024, n° 502).

Conformément aux articles 10 et 68 du décret législatif n° 42 de 2004, il est légal d'empêcher le transfert définitif à l'étranger d'œuvres qui revêtent une importance exceptionnelle pour l'intégrité et l'exhaustivité du patrimoine culturel de la Nation ; l'objectif de cette disposition est d'exclure un bien culturel de la circulation internationale lorsque son exportation, compte tenu de son importance exceptionnelle, mettrait en péril l'intégrité et l'exhaustivité du patrimoine culturel dans son ensemble, et cette réglementation a une incidence sur la notion d'exception culturelle au sens de l'article 36 TFUE, en tant que limite à la libre circulation des œuvres Conseil d'État, section VI, arrêt du 27/12/2023, n° 11204.

- **La notion de rareté de l'œuvre d'art**

Selon la jurisprudence, l'existence ou l'absence d'exigences pour déterminer la valeur culturelle et la rareté est considérée comme suffisamment justifiée si l'expertise technique expose les raisons qui, dans le cas concret, permettent de reconnaître les caractéristiques de valeur et de rareté qui justifient la protection d'un bien privé.

Il est donc nécessaire que l'évaluation ne soit pas abstraite et numérique, mais qu'elle se réfère à la signification et à la valeur de l'œuvre en tant que « composante » du patrimoine culturel de la Nation (Tribunal administratif régional de Vénétie, section II – Venise, 19/01/2023, n° 84, valeur et rareté de l'artisanat de Murano).

Par son arrêt n° 13372 de juillet 2025, le tribunal administratif régional du Latium a définitivement interdit l'exportation du portrait d'un homme âgé vêtu d'un manteau à col de fourrure, attribué au peintre maniériste de Bologne, Prospero Fontana (Bologne, 1512–1597).

Le jugement confirme que l'exigence de « rareté » ne doit pas se limiter uniquement au nombre d'autres œuvres ou types comparables se trouvant dans des collections publiques et/ou des collections privées accessibles au public, mais qu'elle doit également se référer à tous les aspects du contexte historique, biographique et culturel de l'œuvre à exporter.

Le Conseil d'État (section VI, n° 1899 du 8 avril 2002) a depuis longtemps établi qu'**aucune œuvre d'art originale ne peut être considérée comme identique à une autre, chacune constituant un cas particulier.**

État de conservation

La protection d'un bien culturel est toujours garantie, même en cas de délabrement ou de mauvais état de conservation, ce qui souligne le fait que le lien de protection s'applique indépendamment de l'état de conservation.

Le Conseil d'État, section VII, 23/02/2023, n° 1878, a déclaré : « Pour déclarer l'intérêt artistique, historique, archéologique et ethno-anthropologique, le fait que le bien immobilier soit partiellement détruit ou mal entretenu/conservé n'a en soi aucune importance. Il appartient à l'administration d'évaluer si les vestiges restants sont susceptibles de représenter une valeur à protéger. »

Conclusion

Au vu des considérations exposées ci-dessus, on peut affirmer que l'Italie accorde une grande importance à la protection du patrimoine culturel national, selon un système qui privilégie la conservation des biens sur le territoire national plutôt que leur circulation internationale.

Dès le 18^e siècle, Charles III de Bourbon a promulgué un édit imposant des conditions précises pour le transfert des découvertes archéologiques afin d'empêcher le pillage des ruines de Pompéi, d'Herculanum et de Stabies.

Aujourd'hui encore, nous ne pouvons que poursuivre cette tradition stricte de protection de nos trésors nationaux.

Je vous remercie vivement de votre attention.