

I - La protection des biens culturels en France

(Intervention française de M. Jean-Philippe GAYRARD, pour l'AJAFIA)



« Sans doute, c'est encore aujourd'hui un majestueux et sublime édifice que l'église de Notre-Dame de Paris. Mais si belle qu'elle se soit conservée en vieillissant, il est difficile de ne pas soupirer, de ne pas s'indigner devant les dégradations, les mutilations sans nombre que simultanément le temps et les hommes ont fait subir au vénérable monument. »

Ces mots de Victor Hugo dans son ouvrage « Notre-Dame de Paris » (1831) résonnent particulièrement aujourd'hui alors que l'édifice accueille à nouveau ses visiteurs du monde entier après le terrible incendie du 15 avril 2019 et le chantier titanesque qui a suivi pour rebâtir la cathédrale. Ces mots révèlent la prise de conscience au XIX^e siècle, alimentée par le double mouvement du romantisme et du nationalisme, de la nécessité de préserver le patrimoine après la confiscation des biens du clergé et des nobles émigrés et les excès commis pendant la révolution française.

Toutefois, en raison de la prééminence du droit de propriété, les mesures de protection matérielle puis juridique restèrent limitées aux seuls immeubles appartenant à l'Etat. En France, deux noms illustrent cette phase allant de l'inventaire des biens culturels à leur protection matérielle :



- D'abord *Prosper Mérimée* (1803 – 1870), célèbre auteur de *Carmen*, a été le deuxième inspecteur général des monuments historiques, fonction créée par la monarchie de juillet. A ce titre, il s'est d'abord attaché à structurer la démarche d'inventaire et de classement des édifices en fonction de leurs intérêts historiques et architecturaux. C'est en 1840, après de nombreuses tournées dans toute la France, que la commission des monuments historiques a fait publier une première liste d'un millier de sites préhistoriques, antiques, médiévaux, édifices religieux ou objets remarquables français.
- Ensuite, *Eugène Viollet-le-Duc* (1814 – 1879), architecte, devint le principal restaurateur des édifices religieux et châteaux médiévaux particulièrement touchés par la révolution française, même si ses travaux de restauration ont été depuis critiqués et parfois remis en cause comme l'église Saint Sernin à Toulouse.

Il faut attendre la III^{ème} république pour que s'affirme une politique de protection du patrimoine avec la loi du 30 mars 1887 « pour la conservation des monuments et des objets d'art ayant un intérêt historique et artistique » qui donne enfin une portée juridique aux classements effectués antérieurement. En revanche, la loi du 9 décembre 1905 dite loi de séparation des églises et de l'Etat provoque une nouvelle prise de conscience de la nécessité de sauvegarder

également le patrimoine appartenant aux particuliers, des édifices religieux étant alors dépecés et vendus à l'étranger ; ainsi les cloîtres de Saint Michel de Cuxa ou de Saint-Guilhem du Désert vont servir à la constitution du musée « The Cloisters » à New-York.



Avec la loi du 31 décembre 1913, désormais, même les biens privés peuvent faire l'objet d'un classement d'office et les destructions de la 1^{ère} guerre mondiale, notamment sur la cathédrale de Reims, entraînent la création d'un inventaire supplémentaire en 1924, qui peut désormais englober plusieurs bâtiments d'une même rue. Dans la même logique, les abords même d'un monument historique sont protégés par des servitudes d'urbanisme par une loi du 25 février 1943 puis c'est tout un secteur urbain qui peut être sauvegardé selon la loi dite Malraux du 4 août 1962 ; ce dernier, ministre de la Culture du général de Gaulle, relance l'entreprise d'inventaire de toutes les richesses artistiques et historiques de la France et accélère le classement de certains monuments, par exemple la chapelle Notre-Dame du Haut à Ronchamp, construit par Le Corbusier, est achevée en 1955 et classée dès 1967.



La dynamique de protection du patrimoine n'a depuis jamais faibli et connaît également un champ sans cesse plus large avec la réhabilitation de bâtiments publics jusqu'alors détruits après leur désaffectation comme la gare d'Orsay transformé en musée ou la reconnaissance d'un patrimoine immatériel tels la gastronomie, les danses folkloriques, les métiers d'artisanat, etc. qui deviennent d'autant de « lieux de mémoire » (Pierre Nora) pour la nation française. La politique de protection du patrimoine, longtemps géré par l'Etat uniquement, a amorcé sa décentralisation avec la loi du 13 août 2004 prononçant le transfert de la propriété de quelques monuments historiques à des collectivités territoriales. Enfin, la dernière grande loi en la matière dite de modernisation de la protection du patrimoine du 7 juillet 2016 a notamment pris en compte les modes de gestion particuliers des biens inscrits au patrimoine mondial de l'UNESCO (54 à ce jour en France dont les derniers sont les mégalithes du golfe du Morbihan depuis juillet dernier).

Ainsi, la protection des biens culturels est assurée par tout un corpus de règles désormais rassemblé au sein d'un code du patrimoine que nous allons maintenant décliner en portant une attention particulière à la question sensible de l'exportation des œuvres d'art.

A) La protection générale des biens culturels :

1. Au préalable, les biens culturels appartenant à une personne publique peuvent entrer dans son domaine public et être soumis au régime général de la domanialité publique comportant une protection élevée, notamment l'insaisissabilité, l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité.

L'entrée dans la domanialité publique procède, soit d'une détermination par la loi, soit par une reconnaissance jurisprudentielle reposant sur la définition du domaine public défini selon l'article L. 2111-1 du code général de la propriété des personnes publiques comme les biens appartenant à une personne publique, qui sont, soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public.

- Des biens culturels sont ainsi automatiquement inclus dans le domaine public comme les collections des musées de France (article L. 451-1 du code du patrimoine) ou les objets mobiliers appartenant à l'Etat et classés

comme monuments historiques. Il en est de même des archives publiques selon les dispositions combinées des articles L. 212-1 et suivants du code du patrimoine. Il suffit alors que le document procède de l'activité de l'Etat : ainsi des brouillons manuscrits de télégrammes rédigés par le général de Gaulle entre 1940 et 1942 appartenant à une société spécialisée dans l'achat/vente de lettres historiques ont fait l'objet d'une revendication au titre du régime des archives publiques, considérant que selon l'ordonnance du 9 août 1944, la France Libre était à compter du 16 juin 1940 le seul dépositaire de la souveraineté nationale et assurait la continuité de la République (CE 13 avril 2018 n° 410939). L'article L. 2112-1 du code général de la propriété publique incorpore également au domaine public les biens culturels maritimes, les œuvres et objets d'art contemporain inscrits au fonds national d'art contemporain ou encore les collections de documents anciens, rares ou précieux des bibliothèques publiques ;

- Le juge administratif est donc rarement amené à constater la domanialité publique d'un bien culturel compte tenu de ses nombreuses affectations par la loi et des inventaires exhaustifs du patrimoine. Ce fut néanmoins le cas dans l'affaire dite du « pleurant n° 17 », statuette provenant du tombeau du duc de Bourgogne Philippe II, dit le Hardi (1342-1404) qui a été inclus dans le domaine national lors de la confiscation des biens de l'église sous la révolution française puis soustrait à une date inconnue et depuis transmis par voie successorale ; devant le constat de l'absence de tout acte de déclassement de cette statuette, le Conseil d'Etat a donc considéré que le régime de l'imprescriptibilité s'opposait à ce qu'elle ait pu devenir la propriété de quelqu'un, même pour une possession aussi longue (CE 21 juin 2018 n° 408822). Toutefois, le Conseil d'Etat admet dans l'hypothèse d'une personne s'étant crue de bonne foi propriétaire d'un tel bien que celle-ci puisse obtenir la réparation des frais exposés pour sa conservation mais aussi d'une indemnisation au titre de la perte de la possession du bien au sens de l'article 1^{er} du protocole additionnel de la CEDH, qui doit ainsi être inférieure à sa valeur vénale (CE 22 janvier 2022 n° 458590 pour un ouvrage de la fin du XV^e siècle acquis lors d'une vente aux enchères publiques en 1901).



Cette protection des biens publics en général est ancienne puisqu'elle a été pour la première fois proclamée par l'édit de Moulins de février 1566 pour le domaine de la Couronne puis lors de la révolution française pour le domaine de l'Etat.

La protection de ces biens peut toutefois s'arrêter si la personne publique décide un déclassement. Mais, nous verrons ce point dans notre seconde intervention...

2. La protection particulière des biens culturels, qu'ils soient publics ou privés, repose sur la notion d'inscription et de classement au titre des monuments historiques qui concernent tant les biens immobiliers que certains objets mobiliers.

La demande d'inscription peut émaner du propriétaire du bien, de son affectataire (notamment dans l'hypothèse des édifices religieux) ou même de toute personne y ayant intérêt comme une association de défense du patrimoine, une collectivité locale ou un service déconcentré de l'Etat, notamment une direction régionale des affaires culturelles (DRAC), ou encore la direction générale des patrimoines et de l'architecture du ministère de la culture.

L'instruction du dossier de demande est confiée à la DRAC compétente puis une commission régionale du patrimoine et de l'architecte donne un avis sur la demande de protection en fonction de l'intérêt du bien au point de vue de l'art ou de l'histoire pour un immeuble, et également au regard de la science ou de la technique pour un objet mobilier. Le ministre de la culture prend ensuite une décision d'inscription ou de classement au titre des monuments historiques qui constitue deux degrés de protection successifs.

On dénombre environ 45 000 immeubles protégés dont 30 000 inscrits et 15 000 classés et plus de 280 000 objets mobiliers ; chaque année, la liste augmente d'environ 300 immeubles et 1 500 objets supplémentaires. Par type, ce sont les châteaux et églises que l'on retrouve le plus comme immeubles et les œuvres d'art et le mobilier ancien pour les meubles mais de nouvelles catégories prennent leur essor comme les ouvrages industriels et assimilés ou les véhicules anciens.

L'inscription ou le classement au titre des monuments historiques des biens privés institue une servitude d'utilité publique qui emporte plusieurs conséquences pour son propriétaire, responsable de sa conservation :

1) pour un immeuble classé, il doit exécuter tous travaux avec l'autorisation expresse du préfet de région et sous le contrôle scientifique et technique des services de l'Etat, notamment des architectes des bâtiments de France ; il peut être mis en demeure de réaliser des travaux conservatoires et, en cas de défaillance, voir les travaux être exécutés d'office en supportant une part de financement le cas échéant ou être exproprié ; enfin s'il peut vendre son bien, le propriétaire doit informer son acquéreur de la servitude existante et informe le préfet de la vente ;

2) pour un immeuble inscrit, les travaux ne sont soumis qu'à la délivrance d'un permis mais avec avis préalable du préfet de région et les travaux restent supervisés par les services de l'Etat.

En contrepartie de ces importantes sujétions, le propriétaire bénéficie d'un régime fiscal favorable qui lui permet d'obtenir une réduction d'impôt allant jusqu'à 30 % de l'investissement réalisé.

Toutefois, le classement ou l'inscription d'office d'un bien mobilier ne fait que rarement le bonheur de son propriétaire qui ne peut plus l'aliéner en dehors du territoire national. Aussi, le propriétaire peut-il contester la décision de classement ou d'inscription devant le juge administratif ; en revanche, un tiers comme une association ou un voisin, qui peut pourtant subir les contraintes sur son propre bien au titre des servitudes concernant les abords du monument historique, n'est pas recevable à contester une telle décision (CE 9 novembre 2022 n° 463108).

Le juge administratif peut donc être amené à une qualification juridique des faits pour estimer si un bien culturel peut être classé au titre des monuments historiques, qu'il s'agisse d'un immeuble, par exemple le casino d'Aix-en-

Provence considéré comme « un témoignage de l'architecture dite "des années 1920" et du passé thermal » (CE 22 mars 1999 n° 163916), bien qu'il ait été démoli à peine cinq ans après cet arrêt, ou d'un meuble comme le tableau de Van Gogh « le jardin d'Auvers » estimé comme « un témoignage important de l'art de la peinture à la fin du XIXème siècle » alors même que ce tableau peint par un artiste étranger a quitté la France dès son décès et n'y est revenu qu'en 1955 (CE 31 juillet 1992 n° 111758). Ce classement permettait alors de faire échec à des opérations immobilières et surtout des projets de vente à l'étranger de biens culturels avant la mise en place du dispositif par la loi du 31 décembre 1992 encadrant désormais l'exportation des œuvres d'art sur lequel je vais maintenant me focaliser...



B) Le cas des exportations des biens culturels :

Selon l'article L. 111-1 du code du patrimoine, les biens culturels qualifiés de trésors nationaux ne peuvent sortir du territoire national en dehors des prêts de courte durée tels les expositions temporaires dans des musées étrangers.

Les trésors nationaux relèvent de cinq catégories : les biens appartenant aux collections des musées de France, les archives publiques faisant l'objet d'une conservation permanente, les biens classés au titre des monuments historiques, les autres biens faisant partie du domaine public mobilier et enfin, tous les autres biens présentant un intérêt majeur pour le patrimoine national au point de vue de l'histoire, de l'art, de l'archéologie ou de la connaissance de la langue française et des langues régionales. L'appréciation de cet intérêt majeur est très souple : ainsi le juge administratif a-t-il pu considérer que l'origine des archives royales de la dynastie Chosun, que les troupes françaises ont volés lors d'une expédition punitive en Corée en 1866 et qui ont été ensuite déposés à la

bibliothèque nationale, n'exclut pas qu'elles puissent être regardés comme constituant des trésors nationaux (CAA Paris 19 juillet 2013 n° 10PA00983).

Selon l'article L. 111-2 du même code, les biens culturels autres que les trésors nationaux peuvent en revanche faire l'objet d'une exportation temporaire ou définitive du territoire national. La consistance de ces biens est définie dans une annexe 1 de l'article R. 111-1 dont la dernière version est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2021 qui se fondent sur le type de biens, son origine, son ancienneté et parfois sa valeur, par exemple tout tableau ayant plus de cinquante ans et estimé à plus de 300 000 euros ou un objet archéologique provenant de fouilles, découvertes ou sites archéologiques, quelle que soit sa valeur.

L'exportation de ces biens culturels à titre temporaire ou définitif, ce qui laisse présager une éventuelle vente à l'étranger, nécessite pour son propriétaire d'obtenir un certificat administratif qui devra notamment être présenté au service des douanes lors du départ du bien. Seule l'exportation de courte durée pour une exposition, une restauration ou une expertise est dispensée de certificat.

La demande de certificat se fait auprès du ministère de la culture selon un formulaire dédié listant tous les renseignements et pièces justificatives nécessaires. Le ministre dispose de quatre mois pour délivrer ou refuser ce certificat ; le rejet doit être précédé d'un avis de la commission consultative des trésors nationaux. Il peut aussi suspendre l'instruction en cas de doute sur le déclassement du bien du domaine public, l'authenticité du bien ou encore la licéité de sa provenance en informant le propriétaire du bien ou son mandataire ; celui-ci doit alors produire les éléments de preuve dans un délai de quatre mois, l'absence de réponse entraînant une décision implicite de rejet.

La demande de certificat est parfois l'occasion pour l'Etat de revendiquer des biens culturels comme trésors nationaux ou d'exercer son droit de préemption reconnu par l'article L. 123-1 du code du patrimoine. Dans ce cas, le ministre de la culture oppose en principe une décision implicite ou expresse de rejet du certificat d'exportation mais même la délivrance d'un certificat d'exportation d'un bien culturel ne fait obstacle, ni au classement ultérieur de ce même bien au titre des dispositions relatives aux monuments historiques, ni à ce qu'il soit qualifié, à ce titre, de « trésor national » (CE 6 avril 2018 n° 402065).

Le juge administratif a donc parfois eu à connaître de la contestation de la décision de refus opposée par le ministre de la culture selon plusieurs motifs envisageables :

- Nous avons déjà évoqué la première hypothèse du bien qui fait partie du domaine public et qui n'a donc pu faire l'objet d'une appropriation par une personne privée, quelle que soit la durée de sa possession notoire : c'est par exemple le cas de morceau détaché d'un monument historique comme un fragment du jubé gothique de la cathédrale de Chartres dit « fragment à l'Aigle » (CE 4 novembre 2020 n° 429211). Ici, le ministre de la culture est en situation de compétence liée pour refuser le certificat d'exportation demandée ;



- Une deuxième hypothèse est celle du bien dont la propriété privée n'est pas contestée mais qui est considérée comme un trésor national comme ce fut le cas du tableau de Louis le Nain « le reniement de Saint-Pierre » (CAA Paris 31 mai 2005 n° 02PA00334) ou celui de James Tissot "Le cercle de la rue Royale" (CAA Paris 27 juin 2000 n° 99PA02996) ; le ministre doit motiver sa décision, notamment sur l'intérêt patrimonial du bien concerné ;



- Une troisième hypothèse est le cas où il existe des présomptions graves et concordantes que le bien a été illicitement importé depuis un autre Etat, en particulier d'un Etat membre de l'Union Européenne ; l'autorité administrative informe alors le demandeur, par une décision motivée, de la suspension de l'instruction et lui demande de justifier de la provenance ;
- Enfin la dernière hypothèse est la contrefaçon.

Ces deux dernières hypothèses, qui ne concernent pas le juge administratif mais le juge pénal, sont traitées par un office central de lutte contre le trafic de biens culturels.

En cas de refus du certificat, le propriétaire ne peut plus présenter une nouvelle demande avant l'expiration d'un délai de trente mois, permettant ainsi à l'Etat de mettre en œuvre toute procédure pour faire entrer le bien dans sa propriété par revendication ou acquisition amiable ou forcée, ou pour faire classer ce bien au titre des monuments historiques ou des archives. L'article L. 121-1 du code du patrimoine décrit la procédure d'achat après refus de certificat d'exportation faisant intervenir une double expertise.

*

La protection des biens culturels bénéficie donc en France d'un dispositif juridique ancien et efficace mais qui ne permet pas d'occulter l'insuffisance de la conservation matérielle du patrimoine national (budget estimé à 1,3 Mds d'euros en 2022) mis en exergue par l'institution d'un « loto du patrimoine » en 2018 chargé de récolter des fonds du public afin de financer la restauration d'une centaine de monuments en péril chaque année. En outre, comme nous le verrons tout à l'heure, le statut très protecteur des biens culturels a contribué à sanctuariser le droit patrimonial en évacuant notamment la question de l'origine de certaines œuvres d'art appartenant à l'Etat et ainsi de limiter jusqu'à fort récemment les restitutions de biens spoliés à leurs propriétaires légitimes.