



HAL
open science

Certificat d'exportation et classement

Jean-Marie Pontier

► **To cite this version:**

Jean-Marie Pontier. Certificat d'exportation et classement. Actualité juridique Droit administratif, 2018, 22, pp.1276. halshs-02221082

HAL Id: halshs-02221082

<https://shs.hal.science/halshs-02221082>

Submitted on 26 Oct 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

CERTIFICAT D'EXPORTATION ET CLASSEMENT

NOTE SOUS CE 6 AVRIL 2018, n° 402065

Le commerce des biens culturels meubles, appelés auparavant œuvres d'art, et notamment des tableaux, peut soulever certaines difficultés juridiques lorsque leur propriétaire entend les exporter, car il s'agit de concilier les intérêts privés avec l'intérêt public, les règles applicables, adaptées en 1992 pour être conformes au droit communautaire, ayant cherché un compromis acceptable entre les deux.

Par sa simplicité, sa clarté et, évidemment, son intérêt, cette décision pourrait aisément être donnée à commenter à des étudiants de deuxième année en droit, ils y trouveraient matière à réflexion sur un thème qui, à la fois, peut susciter la curiosité et sensibiliser à la question de ce qu'est l'intérêt public dans un domaine déterminé, celui des œuvres d'art.

L'affaire illustre l'opposition qui peut se manifester entre un intérêt privé et l'intérêt public, avec toutes les interrogations qui accompagnent la balance à faire entre les deux, cette balance exprimant, dans un équilibre par définition fragile et toujours discutable, les préoccupations et les sensibilités d'un temps, et qui peuvent, demain, ne plus être les mêmes.

Une personne, dont la décision laisse présupposer qu'il s'agit sans doute de la propriétaire demandait l'annulation de plusieurs décisions administratives. La deuxième chronologiquement (mais qui explique la compétence du Conseil d'Etat) était la demande d'annulation du décret qui portait classement au titre des monuments historiques d'un ensemble d'objets mobiliers conservés au château de Craon à Haroué (Meurthe-et-Moselle), très beau château du XVIIIème siècle qui intègre des douves et des tours d'un château médiéval, avec quelques particularités architecturales liées au décompte du temps.

Une première demande, présentée devant le juge administratif de droit commun, avait visé la décision par laquelle le directeur général des patrimoines avait placé sous le régime de l'instance de classement au titre des monuments historiques un ensemble d'objets mobiliers conservés audit château, et inscrits au catalogue d'une vente.

Par ordonnance du 17 octobre 2017 le président du tribunal administratif de Paris a transmis au Conseil d'Etat la requête ainsi que des mémoires supplémentaires. Il s'agit d'une application des règles relatives à la connexité, le Conseil d'Etat étant compétent en vertu des articles R. 341-1 et R. 341-2 du code de justice administrative pour connaître en premier et dernier ressort de cette requête au titre du lien de connexité qu'elle présente avec celle dirigée contre le décret du 2 juin 2016.

On peut passer rapidement sur les questions de légalité externe. La première était relative aux délégations de signature des membres du gouvernement, et elle ne soulève pas de difficulté particulière : les directeurs d'administration centrale peuvent signer, au nom du ministre et par délégation, l'ensemble des actes, à l'exception des décrets relatifs aux services placés sous leur autorité ; l'administration ne pourrait pas fonctionner sans ces délégations.

Une seconde question de légalité externe portait sur la consultation, obligatoire, de la Commission nationale des monuments historiques. La consultation obligatoire est l'une des formes

de consultations les plus fréquentes en droit administratif, la consultation facultative ne présentant guère d'intérêt et l'avis conforme, à l'autre extrémité, qui est un véritable dessaisissement de l'autorité administrative, étant (relativement) rare. Les requérants invoquent fréquemment, à l'appui d'une demande, ou bien l'absence de consultation, ou bien la régularité de la composition ou de la délibération de l'organe consultatif, espérant avoir gain de cause sur ces aspects formels lorsqu'ils ne sont pas assurés de gagner sur le fond.

Le juge a rejeté sans difficulté semble-t-il tous les arguments relatifs à la convocation, au quorum, et à l'information de la commission sur le sens de l'avis, négatif, de l'intéressée, requis par les textes (art. L. 122-1 du code des relations entre le public et l'administration). Restait le problème de fond, qui mérite attention parce qu'il porte sur le croisement de deux procédures distinctes, celle du certificat d'exportation des biens culturels et celle du classement d'un bien en tant que monument historique, ce qui soulève la question de l'intérêt public.

I – LES BIENS CULTURELS ENTRE TRANSACTIONS ET PROTECTION

Le commerce des œuvres d'art, aujourd'hui appelées, dans une terminologie issue du droit communautaire, biens culturels, a toujours été une question sensible. A partir du moment où s'est opérée une prise de conscience de l'importance, pas seulement commerciale, mais politique, parce que significative d'un temps, d'événements et de personnes, de ces œuvres, s'est posée la question de la réglementation de la sortie du territoire de certaines de ces dernières. La recherche d'une conciliation entre l'intérêt national et les principes communautaires a conduit à un régime qui cherche à concilier règles communautaires et règles nationales, intérêt privé et intérêt public.

1 – De la souveraineté artistique à une protection limitée

L'idée originelle de l'Union européenne fut d'abord celle d'un « Marché commun », même si l'on s'est évertué depuis de tenter de corriger ce que ce principe de liberté de circulation dans tous les domaines pouvait avoir de trop « brutal ». Ce principe de liberté de circulation des biens ne pouvait pas ne pas s'appliquer aux biens qualifiés de culturels. En même temps, il a fallu tenir compte du fait que ces biens ne sont pas tout à fait comme les autres, qu'ils justifient des règles spécifiques.

Le régime juridique des biens culturels meubles présentait traditionnellement en France, jusqu'à la loi n° 92-1477 du 31 décembre 1992, la double caractéristique d'être fort peu libéral et en même temps protecteur. Le problème ne se posait évidemment que pour les biens appartenant à des personnes privées, car les biens des personnes publiques sont protégés par des règles strictes du droit public, notamment celles relatives à la domanialité, pour autant cependant qu'il s'agisse de domanialité publique. Les biens des musées appartenant à une collectivité publique, si le musée a l'appellation « musée de France » sont ainsi protégés par la domanialité publique, la protection est même redoublée par la loi.

En ce qui concerne les biens meubles des personnes privées, un dispositif de 1941 reprenant une loi de 1920 et instituant une licence d'exportation, fut validé à la Libération. Il permettait à l'Etat d'interdire la sortie des biens meubles du territoire national antérieurs à 1900 dès lors que ces derniers présentaient un « intérêt national » compris libéralement par le juge administratif. La conséquence, favorable pour les collections publiques, défavorable pour les finances des personnes privées intéressées, était que le bien auquel la licence avait été refusée perdait *ipso facto* une partie

de sa valeur commerciale, ce qui permettait ensuite éventuellement aux pouvoirs publics de l'acquérir à moindres frais (V. par ex. CE 17 juin 1785, *Dauberville*, Rec. p. 184 ; CE 3 avr. 1987, *Consorts Heugel*, Rec. p. 119 ; CE 7 oct. 1987, *Ministre de la culture c/ Sieur Genty*, Rec. p. 304).

Ce dispositif était à l'évidence contraire au droit appelé alors communautaire, il a donc fallu modifier le régime français de circulation des biens culturels meubles pour le rendre conforme à ce dernier. La France l'a fait rapidement, et même avec une précipitation surprenante qui a été à l'origine d'un flux important de sortie du territoire de nombreux biens culturels (V. sur ce régime institué par la loi de 1992 l'analyse très critique et argumentée de J.-F. Poli, *La protection des biens culturels meubles*, LGDJ 1996). Des dispositions ont cependant été prises en droit interne pour tenter de limiter la sortie de biens culturels du territoire national et permettre à l'Etat d'intervenir. Nous verrons que cette protection n'en est pas une véritablement.

2 – le régime applicable à la circulation des biens culturels

Le principe de libre circulation des marchandises, consacré par le TFUE, peut faire l'objet de certaines exceptions prévues à l'article 36. Selon celui-ci, et pour ce qui concerne notre sujet, les dispositions des articles 34 et 35 ne font pas obstacle aux interdictions ou restrictions d'exportation justifiées pour des raisons de « protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique, ou archéologique », ces interdictions ou restrictions ne devant pas constituer un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée dans le commerce entre les Etats membres. Le traité ne définit pas ce qu'est un trésor national, et cela vaut sans doute mieux, la définition de la notion de trésor national est renvoyé à chaque Etat. Celui-ci est libre de l'interpréter en fonction de son histoire propre, de ses traditions, de ce qu'il juge comme tel (V. P. Tosi, *La notion française de trésor national*, thèse Droit Aix-Marseille 2016).

En France les dispositions applicables sont représentées par les articles L. 111-1 à L. 111-12 qui forment le premier chapitre, intitulé « Régime de circulation des biens culturels », du titre sur la « Protection des biens culturels » du livre 1er du code du patrimoine. L'article L.111-1 énumère ce que sont les trésors nationaux : biens appartenant aux collections des musées de France, archives publiques, biens classés au titre des monuments historiques, « autres biens » faisant partie du domaine public mobilier, au sens de l'article L. 2112-1 du CG3P, « autres biens présentant un intérêt majeur pour le patrimoine national au point de vue de l'histoire, de l'art ou de l'archéologie ».

Une telle liste pourrait être discutée, mais ne soulève pas d'objections majeures, d'autant que le dernier item est très large. Mais l'essentiel réside dans la manière de protéger ce qui est qualifié de trésor national. Le régime applicable en France à la circulation des biens culturels est le suivant. L'exportation, temporaire ou définitive, est subordonnée à l'obtention d'un certificat délivré par l'autorité administrative, certificat qui atteste que le bien n'a pas le caractère de trésor national. Des assouplissements, qui ne nous intéressent pas ici, sont prévus pour les exportations temporaires ayant pour objet une restauration, une expertise ou la participation à une exposition.

Le certificat ne peut être refusé qu'aux biens culturels présentant le caractère d'un trésor national. Le refus de délivrance ne peut intervenir qu'après avis motivé d'une commission composée à parité de représentants de l'Etat et de personnalités qualifiées et présidée par un membre du Conseil d'Etat. Ce sont les dispositions relatives au fonctionnement de cette commission qui ont été invoquées par la requérante et qui n'ont pas été retenues par le juge.

En cas de refus du certificat, toute demande nouvelle pour le même bien est irrecevable pour une durée de trente mois à compter de la date du refus, mais le plus important, pour notre affaire comme pour l'intérêt des règles de protection, est qu'après ce délai, « le refus de délivrance du certificat ne peut être renouvelé que dans le cas prévu pour la procédure d'offre d'achat au sixième alinéa de l'article L. 121-1, sans préjudice de la possibilité de classement du bien en application des dispositions relatives aux monuments historiques ou aux archives, ou de sa revendication par l'Etat en application des dispositions relatives aux fouilles archéologiques ou aux biens culturels maritimes ». En d'autres termes, l'Etat peut acheter l'œuvre, mais s'il ne l'achète pas il peut procéder à son classement.

Le classement, d'un bien n'est pas une mise en ordre, comme dans la définition commune, mais une forme de reconnaissance, par la puissance publique, de l'intérêt que présente ce bien, avec des effets juridiques attachés à cette reconnaissance. Un bien peut être classé, par exemple, comme monument historique, comme en l'espèce. Il se peut que ce classement se suffise à lui-même, pour autant qu'il n'est pas contesté. Il peut interférer également avec une autre procédure, c'est le cas en l'espèce pour un bien culturel meuble que son propriétaire veut exporter (L. 111-6). La question est de savoir comment articuler la procédure de classement, prévue à cet article L. 111-6 du code du patrimoine, et la procédure du certificat d'exportation prévue à l'article L. 111-2.

Car le jeu entre ces deux dispositions peut donner lieu à plusieurs hypothèses. Une première hypothèse est celle du classement d'un bien après un refus de délivrance d'un certificat d'exportation. Ce fut le cas pour un tableau pour lequel un premier refus d'exportation avait été opposé au détenteur de l'œuvre. Dans le délai de trois ans précité, le ministre chargé de la culture tenta d'acquérir le tableau, à un prix qui ne fut pas accepté par l'intéressé. Ce dernier présenta alors une nouvelle demande d'exportation, suivie d'une nouvelle demande de certificat. Le ministre de la culture estima qu'il ne pouvait plus refuser la délivrance du certificat, sauf s'il procédait au classement du tableau. Une procédure d'instance de classement fut engagée, puis, le propriétaire persistant à demander la délivrance du certificat, la procédure de délivrance dudit certificat fut suspendue. Le propriétaire demanda l'annulation des deux décisions du ministre chargé de la culture. Le tribunal administratif annula ces décisions.

Si l'on passe sur d'autres moyens invoqués dans cette instance, sur le fond le requérant faisait valoir que les décisions du ministre de la culture méconnaissaient les dispositions de la loi du 31 décembre 1992 précité. Le commissaire du gouvernement, estima que les dispositions de la loi en question (dans leur rédaction de l'époque ; il s'agissait de l'article 9 devenu, modifié, l'article L. 111-6 précité) n'étaient pas claires. Elles peuvent s'entendre, disait-il, comme imposant au ministre de procéder au classement pendant la période de trois ans pendant laquelle le premier refus produit ses effets, elles peuvent également être comprises comme signifiant que, postérieurement au délai de trois ans, seule une décision de classement (ou de placement sous le régime de l'instance de classement) peut motiver un nouveau refus de certificat d'exportation sans que cette décision ait à intervenir dans un certain délai. Ayant examiné les débats parlementaires ainsi que l'opinion du ministre de la culture, le commissaire du gouvernement en déduisit que la loi de 1992 ne permettait à l'administration de refuser une seconde fois le certificat d'exportation que si, dans le délai de trois ans qui suit la décision initiale de refus, avaient été prises les mesures administratives imposant le maintien sur le territoire national du bien concerné (concl. S. Brotons sur CAA Paris 27 juin 2000, *Ministre de la Culture et de la Communication c/ M. Hottinguer*, AJDA 2000 p. 947).

La cour ne suivit pas son commissaire du gouvernement. Elle décida qu'après une première décision refusant un certificat d'exportation d'un bien culturel au motif que ce bien présentait un intérêt majeur pour le patrimoine national, l'administration ne peut, après l'expiration du délai de trois ans, refuser de nouveau un tel certificat pour un bien n'appartenant pas aux collections publiques qu'au motif que le bien en cause a fait l'objet, à la date de cette décision, qui doit être prise dans le délai de quatre mois à compter de la présentation de la demande de certificat, soit d'une mesure de classement, soit d'une décision de placement sous le régime de l'instance de classement, cette disposition « n'a ni pour objet ni pour effet d'interdire à l'administration, après l'expiration du délai de trois ans, de procéder à une mesure de classement ou de mise en instance du classement et de refuser, au vu de cette mesure, un deuxième certificat d'exportation ».

Dans la présente affaire les choses se présentaient un peu différemment, puisqu'il ne s'agissait plus d'un classement après un refus de certificat mais après attribution de ce certificat d'exportation, ce qui est une seconde hypothèse. La requérante demandait l'annulation de la décision plaçant sous le régime de l'instance de classement au titre des monuments historiques un ensemble d'objets mobiliers conservés au château de Craon et de la décision classant au titre des monuments historiques un ensemble d'objets mobiliers conservés dans ce château, en faisant valoir qu'il était impossible de classer au titre des monuments historiques les biens bénéficiant de certificats d'exportation.

Le juge répond qu'il résulte des dispositions combinées des articles L. 111-1, L. 111-2, L. 111-6, L. 121-1, L. 622-4 et L. 622-5 du code du patrimoine que la délivrance d'un certificat d'exportation de 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 ». Cette interprétation est bienvenue pour la protection d'un bien culturel dans un intérêt public : il n'est pas toujours évident d'apprécier immédiatement, lors d'une demande de certificat d'exportation, l'intérêt public d'une œuvre, surtout lorsque l'on connaît la longueur des procédures administratives et la lenteur de l'administration à se décider. Cette jurisprudence permet à l'autorité administrative de « rattraper » un retard, un oubli ou une erreur. Ce point étant admis, encore faut-il que l'œuvre présente un intérêt public.

II – LA QUALIFICATION DE L'ŒUVRE

Le raisonnement à suivre est à double détente. Ne peut être considéré comme un trésor national que le bien qui entre dans l'une des catégories énumérées à l'article L. 111-1 soit, en l'espèce, les biens visés au 3°, ceux qui peuvent être considérés comme monuments historiques, c'est-à-dire qui sont classés comme tels. Si, donc, le classement peut intervenir nonobstant l'attribution du certificat d'exportation, il faut, pour qu'il soit justifié, que le bien soit d'intérêt public. C'est ce que vérifie le juge, qui apprécie également, puisque l'argument a été soulevé, si l'intérêt public identifié ne constitue pas une atteinte trop grande au droit de propriété.

1 – L'intérêt public de l'œuvre

Le classement en question est celui de monument historique. Cette qualification est définie par l'article L. 622-1 du code du patrimoine, lequel vise les objets mobiliers, le classement comme « monument » historique d'un objet mobilier ne pouvant plus (aujourd'hui) surprendre (V. la célèbre affaire du classement du *Jardin à Auvers*). Pour qu'un objet puisse recevoir une telle qualification, il

faut qu'il présente un « intérêt public ». La notion d'intérêt public est à la fois inévitable, « incontournable » comme le dit le langage contemporain, et toujours discutable.

Inévitable parce qu'à partir du moment où il existe un Etat, celui-ci est investi, implicitement par son existence même et explicitement par les citoyens lorsqu'ils s'expriment lors d'une votation, d'une mission que l'on appelle mission d'intérêt général, la notion d'intérêt public étant assimilable ici à la notion d'intérêt général (avec la nuance qu'il existe des intérêts publics locaux distincts de l'intérêt public national, les deux se fondant dans l'intérêt général). Notion discutable également parce qu'il n'existe pas d'intérêt public qui existerait dans un empyrée de manière éthérée et intemporelle. L'intérêt public est toujours celui d'un temps, d'une société, il reflète les attentes et les demandes des citoyens telles qu'elles sont appréciées par un pouvoir politique à un moment donné.

Certains « intérêt public » sont plus faciles à déterminer que d'autres. C'est sans doute le cas, par exemple, dans le domaine de l'éducation comme dans le domaine de la santé, deux domaines qui ne sont pas « régaliens » par nature (et si tant est que l'on puisse les caractériser ainsi). D'autres sont plus discutables tels l'intérêt public artistique ou, plus largement, l'intérêt public culturel, parce que le consensus n'existe pas ou plus en ce domaine. Plus on s'approche de l'art de notre époque, plus les divergences d'appréciation s'accroissent : il est plus facile de se mettre d'accord sur les arts du passé que sur ceux du présent, en particulier dans le domaine de la peinture.

Dans la présente affaire il s'agit d'un portrait effectué par le peintre F. Gérard. Ce dernier n'est pas le plus connu de nos peintres, il est même sans doute oublié (ou ignoré) de beaucoup, d'où l'intérêt de le redécouvrir à cette occasion, car il fut un temps où il était célèbre dans toute l'Europe, ayant même été qualifié de « peintre des rois et roi des peintres », ce qui n'est pas rien. Quel est, selon le juge, l'intérêt public que présente le classement comme monument historique de l'œuvre ?

Le Conseil d'Etat retient deux arguments qui plaident en faveur de l'intérêt public de l'œuvre. En premier lieu, il s'agit d'un portrait qui représente « une toile unique ». Nous ne disposons d'aucune précision sur cette caractérisation. Ce n'est pas parce qu'il s'agit d'un portrait, car F. Gérard a réalisé de nombreux portraits, ce sont précisément les portraits qui lui ont assuré dans toutes les cours d'Europe la célébrité. Nous en sommes réduits aux hypothèses qui peuvent tenir à la personne dont le portrait a été fait (sans doute la comtesse Zoe Talon du Cayla, qui fut, entre autres, la maîtresse de Louis XVIII), à la date, à la facture de l'œuvre, etc.

Un second argument est le fait que cette œuvre fait partie d'un ensemble mobilier « remarquable, cohérent, signé et jamais dispersé du mobilier de la Restauration, issu d'une commande du roi Louis XVIII en faveur de la comtesse de Cayla ». Dans le passé on a eu à maintes reprises à déplorer la dispersion d'œuvres provenant d'un même ensemble « dépecé » par des personnes plus attirées par l'argent que par l'art. Il paraît donc légitime de chercher à conserver dans la mesure du possible ces ensembles, qui sont représentatifs d'un temps, et fournissent une meilleure compréhension d'une époque.

2 – Une atteinte qui n'est pas excessive au droit de propriété

Toutes les mesures prises dans le domaine de la protection des œuvres d'art comme dans d'autres domaines sont de nature à porter atteinte au droit de propriété. Ces atteintes sont d'autant plus mal vécues par les propriétaires que l'Etat au cours de l'histoire ne s'est pas montré un

protecteur particulièrement avisé des œuvres d'art, il ne s'est même pas avisé, pendant longtemps, de les protéger. L'intérêt public justifie certes des atteintes au droit de propriété, lequel ne peut plus être considéré comme il l'était par les auteurs du début du XIX^{ème} siècle, par exemple par un B. Constant qui fut le contemporain du baron Gérard. Mais jusqu'où peuvent aller ces atteintes ?

La requérante invoquait naturellement le célèbre article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, ainsi que l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Mais nul n'ignore plus que la jurisprudence de nos trois juridictions suprêmes a largement atténué la portée de la disposition de 1789, que le droit de propriété n'est plus, depuis longtemps, un « droit inviolable et sacré ». Sans faire référence à la « fonction sociale » du droit de propriété qui, selon certains, devrait même l'emporter sur le droit des propriétaires, le juge, tout en reconnaissant les limitations à ce droit de propriété, déclare que celles-ci « sont toutefois justifiées par l'objectif d'intérêt général du patrimoine national », ces limitations, qui peuvent donner lieu au paiement d'une indemnité représentative du préjudice subi par le propriétaire, étant proportionnées à l'objectif poursuivi.

On ne peut qu'abonder dans le sens du juge, la protection du « patrimoine national » étant un facteur de nature à favoriser la cohésion et l'harmonie sociales. Mais il ne faut pas se laisser abuser par ces procédures apparemment protectrices : si le classement est une protection, il ne peut jouer pour toutes les œuvres qui le mériteraient. La notion de « trésor national » n'est pas plus une garantie : n'est, en fait, un trésor national, dans le cadre des dispositions existantes, que ce qu'est en mesure d'acquérir la puissance publique. De grandes œuvres, celles qui expriment le mieux l'idée de trésor national, continueront d'être exportées parce que l'Etat n'a pas les moyens de les acheter.

Jean-Marie Pontier

Professeur émérite à l'université d'Aix-Marseille