

N° 419856
Mme A... D...
Mme B... D...
M. C... D...

10^e et 9^e chambres réunies
Séance du 22 mai 2019
Lecture du 7 juin 2019

CONCLUSIONS

Mme Anne ILJIC, rapporteure publique

Vous connaissez Mme A... D..., princesse de E..., pour avoir récemment eu à connaître du recours pour excès de pouvoir qu'elle avait formé contre la décision d'ouverture de l'instance de classement de l'ensemble mobilier commandé par Louis XVIII lors de la construction en 1820 du château de Saint-Ouen pour sa favorite, la comtesse du Cayla, dont elle est propriétaire avec ses enfants, et contre le décret n° 2016-736 du 2 juin 2016 par lequel ont été classés d'office au titre des monuments historiques une partie des éléments qu'il contient (6 avril 2018, *Mme D...*, n° 402065, à mentionner aux Tables, concl. E. Crépey).

La famille D... possède en effet depuis des générations cet ensemble mobilier remarquable, représentatif du goût de la Restauration, abrité au château du Craon, à Haroué (Meurthe-et-Moselle). C'est pour financer la rénovation de ce château que Mme D... a entrepris de céder certains des éléments mobiliers qui y sont exposés. Mais l'Etat ne l'a pas entendu de cette façon, puisqu'il a vu dans ces différents éléments des trésors nationaux, de sorte que l'affaire connaît, depuis 2005, de nombreux rebondissements dans le détail desquels il n'est pas utile d'entrer ici. Nous nous contenterons de rappeler qu'après avoir refusé de délivrer les certificats d'exportation qui avaient été sollicités pour le compte des requérants en application de l'ancien article L. 111-2 du code du patrimoine, l'Etat a d'abord acquis une partie des bien concernés pour un montant de 3,5 millions € et que, ayant dû malgré tout se résoudre à délivrer des certificats d'exportation pour le reste d'entre eux¹, il a entrepris de les classer au titre des monuments historiques. Votre décision du 6 avril 2018, qui ne portait plus que sur le classement d'un portrait de la comtesse du Cayla par le baron François Gérard, le reste des objets concernés par le décret qui était attaqué devant vous ayant été acquis par l'Etat en cours d'instance, a ainsi permis de préciser, nous y reviendrons, que la délivrance d'un certificat d'exportation de bien culturel ne faisait obstacle ni au classement ultérieur de ce bien au titre des dispositions relatives aux monuments historiques, ni à ce qu'il soit qualifié à ce titre de trésor national. Depuis votre décision ce tableau aurait été lui aussi acquis par l'Etat².

¹ L'article L. 111-6 du code du patrimoine prévoyant que passé un délai de trente mois après un premier refus, « 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. »

² Le ministre vous indique dans ses écritures que la vente devait avoir lieu avant le 31 décembre 2018.

Vous êtes aujourd'hui saisis d'un recours pour excès de pouvoir contre le décret en Conseil d'Etat du 13 février 2018 par lequel le Premier ministre a prononcé le classement d'office d'une autre partie des objets mobiliers exposés au château de Craon, comprenant des éléments de la salle à manger, de la salle de billard, du salon, de la chambre à coucher et de la salle de bains. Le ministre vous indique que des négociations seraient en cours pour acquérir aussi ces différents éléments mobiliers.

Sont d'abord soulevés à l'encontre de ce décret un certain nombre de moyens de légalité externe, à commencer par celui tiré du défaut de consultation de la commission nationale du patrimoine et de l'architecture, créée par la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (article L. 611-1 du code du patrimoine), et qui résulte de la fusion de plus instances consultatives dont la commission nationale des monuments historiques.

Le deuxième alinéa de l'article L. 622-4 du code du patrimoine prévoit en effet que le classement au titre des monuments historiques d'objets mobiliers appartenant à une personne privée sans le consentement du propriétaire se fait par décret en Conseil d'Etat après avis de cette nouvelle commission. Or, il ressort de ses visas que le décret attaqué, daté du 13 février 2018, a été pris après avis de la commission nationale des monuments historiques rendu le 1er avril 2016, avis qui était requis en vertu des anciennes dispositions de l'article L. 622-4.

Tout repose en réalité sur l'interprétation qu'il convient de faire de l'article 113 de la loi du 7 juillet 2016, contenant les dispositions transitoires destinées à laisser le temps à l'exécutif de prendre les décrets d'application nécessaires à l'entrée en fonctionnement de la commission nationale du patrimoine et de l'architecture.

Que dit cet article ? Il prévoit d'abord que « *La Commission nationale des monuments historiques, la Commission nationale des secteurs sauvegardés et les commissions régionales du patrimoine et des sites sont maintenues jusqu'à la publication des décrets mentionnés aux articles L. 611-1 et L. 611-2 du code du patrimoine, dans leur rédaction résultant de la présente loi, et, au plus tard, jusqu'au 1er juillet 2017* », et précise que « *Pendant ce délai : / 1° La Commission nationale des monuments historiques exerce les missions dévolues à la Commission nationale du patrimoine et de l'architecture par les sections 1 à 4 et 6 du chapitre Ier et par le chapitre II du titre II du livre VI du code du patrimoine ; / (...)* ». Son dernier alinéa dispose enfin que « *Les avis émis par les commissions mentionnées au premier alinéa du présent article entre le 1er janvier 2006 et la date de publication de la présente loi tiennent lieu des avis de la Commission nationale du patrimoine et de l'architecture et des commissions régionales du patrimoine et de l'architecture prévus au livre VI du code du patrimoine (...)* ».

Pour les requérants, ces dispositions signifient que les avis émis par la commission nationale des monuments historiques jusqu'à la date de la publication de la loi, intervenue au JO du 8 juillet 2016, ne restent valables que jusqu'à la publication du décret d'application des articles L. 611-1 et L. 611-2 du code du patrimoine, intervenue le 31 mars 2017 (décret n° 2017-456 du 29 mars 2017), et au plus tard jusqu'au 1^{er} juillet 2017. De sorte, d'après eux, que les décrets portant classement d'un bien intervenus après cette date, comme c'est le cas en l'espèce, ne pouvaient être édictés qu'après avis de la nouvelle commission de l'architecture et du patrimoine.

Mais il faut dissocier la lecture du premier alinéa de l'article 113 de la loi, qui prévoit le maintien des anciennes commissions au plus tard jusqu'au 1^{er} juillet 2017, de son dernier alinéa, qui dispose que les avis émis par ces dernières entre le 1^{er} janvier 2006 et la date de publication de la loi le 8 juillet 2016 « *tiennent lieu* » des avis de la Commission nationale du patrimoine et de l'architecture. L'objet de ce dernier alinéa, qui seul nous intéresse ici, est justement d'éviter que des textes qui auraient fait l'objet des consultations requises antérieurement à la date d'entrée en vigueur de la loi doivent être une nouvelle fois soumis consultation au seul motif qu'ils seraient pris postérieurement à cette dernière. Si vous nous suivez, vous écarterez le moyen en jugeant que l'avis émis par la commission nationale des monuments historiques le 1^{er} avril 2016 tenait lieu de l'avis de la commission nationale du patrimoine et de l'architecture.

La circonstance, mise en avant par la requérante, selon laquelle le décret du 13 février 2018 résulterait de la mise en œuvre la procédure de classement d'objets mobiliers en tant qu'ensemble ou collection prévue à l'article L. 622-1-1 du code du patrimoine, qui n'existait pas encore à la date à laquelle la commission s'est prononcée pour avis, puisque cette nouvelle procédure a été créée par la loi patrimoine, ne vous arrêtera pas, le décret attaqué classant les biens mobiliers qu'il énumère pris individuellement et ne visant d'ailleurs pas cet article L. 622-1-1.

Vous pourrez également écarter le moyen tiré de l'irrégularité de la convocation et des délibérations de la commission nationale des monuments historiques, les éléments produits en défense par le ministre témoignant de ce que les règles de composition, de convocation, de quorum – avec 14 membres présents sur 26 – ont bien été respectées. Vous aviez d'ailleurs écarté un moyen similaire par votre décision du 6 avril 2018, le décret qui était alors attaqué devant vous ayant donné lieu à un avis émis au cours de la même séance.

Plus intéressant est le moyen tiré de la méconnaissance des droits de la défense et du principe du contradictoire. Les requérants soutiennent qu'ils auraient dû être mis à même de faire valoir utilement leurs observations devant la commission avant que celle-ci ne se prononce. Le moyen se situe plus en amont de celui soulevé dans la précédente affaire, dans laquelle Mme D... soutenait ne pas avoir été mise à même de présenter ses observations sur le décret de classement lui-même, moyen que vous aviez écarté comme manquant en fait.

Les requérants tentent de vous convaincre de revenir sur votre interprétation des dispositions de l'article L. 622-4 du code du patrimoine qui exigent que la commission soit informée de l'avis du propriétaire sur la proposition de classement avant qu'elle ne statue, dont vous avait jugé qu'elles se bornaient à imposer que le sens de cet avis soit porté à sa connaissance, à l'exclusion de ses motifs (27 avril 2009, *M. F...*, n° 317049, inédite, concl. I. de Silva ; solution réaffirmée par 6 avril 2018, *Mme D...*, n° 402065). Ils dressent un parallèle avec l'affaire *Mantovanelli c/ France* (CEDH, 18 mars 1997, requête n° 21497/93), dans laquelle la Cour a conclu à la violation de l'article 6§1 faute que l'expertise médicale ordonnée par une juridiction administrative ait été menée contradictoirement avec les requérants. Elle indiquait n'avoir pas été convaincue en l'espèce que ces derniers aient eu la possibilité de commenter efficacement le rapport d'expertise alors même que la question très technique à laquelle était chargé de répondre l'expert se confondait avec celle soumise au tribunal et que ses conclusions étaient susceptibles d'influencer de manière prépondérante l'appréciation des faits par ce dernier. Mais vous ne vous trouvez à l'évidence pas ici dans le champ de l'article 6§1 et le respect d'une procédure contradictoire préalable imposé par l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration ne s'applique, du fait

du renvoi opéré par cet article à l'article L. 211-2 du même code, qui définit le champ des décisions soumises à obligation de motivation, qu'aux décisions individuelles défavorables elles-mêmes, non aux avis consultatifs recueillis préalablement à leur adoption. En l'espèce, il ressort des pièces du dossier que les requérants ont été destinataires d'un courrier du 20 septembre 2016 les informant de l'avis rendu par la commission nationale des monuments historiques le 1^{er} avril 2016 et les invitant à présenter leurs observations, ce qu'ils ont eu largement le temps de faire puisque le décret attaqué n'est intervenu que le 13 février 2018, et qu'ils ont d'ailleurs fait par courrier de réponse daté du 10 octobre 2016.

Reste que la question se pose, ou plutôt se repose, à l'occasion de cette affaire, de savoir si un décret prononçant le classement de biens mobiliers au titre des monuments historiques a bien le caractère d'une décision individuelle au sens de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration. Si tel n'était pas le cas, vous pourriez écarter comme inopérant le moyen tiré du non respect du principe du contradictoire, qui ne s'applique comme nous venons de vous le dire qu'aux décisions individuelles défavorables. C'est ce que vous proposait Edouard Crépey dans les conclusions qu'il a prononcées sur la précédente affaire, mais vous aviez préféré réserver la question comme le révèle l'emploi dans votre décision de la formule « en tout état de cause ».

Comme lui, nous sommes d'avis que la distinction que vous opérez entre les décisions de classement d'objets mobiliers d'une part, dont vous jugez qu'elles constituent des décisions individuelles soumises à obligation de motivation (24 janvier 1990, *G...*, N°s 103292;105007, p. 13, ccl. Mme de Saint-Pulgent, sur la décision d'instance de classement d'un tableau d'Ingres) et les décisions de classement ou d'inscription de biens immeubles d'autre part, dont vous jugez qu'elles n'ont pas ce caractère (7 février 1992, *Ministre c/ SCI du Vieux Château et autres*, n° 118488, T. pp. 678-688-1127, ccl. F. Lamy, au sujet de l'inscription d'un immeuble à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques ; 5 mai 1993, *Cne de Mirecourt*, n° 109782, T. p. 568-888, ccl. B. du Marais au sujet du classement d'un immeuble), est surprenante.

Nous ne voyons a priori pas de raison juridique de traiter différemment ces deux types de décisions, qui nous semblent également ressortir de la catégorie des décisions dites d'espèce, bien que non qualifiées comme telles par vos décisions, dans laquelle vous classez les actes qui se distinguent à la fois des actes individuels et des actes réglementaires en ce qu'ils ne constituent que l'application d'une norme générale préexistante à un cas particulier. Vous y rangez des normes particulières aux effets impersonnels, qu'elles saisissent des situations ou des choses (voyez, pour une situation de calamité agricole 9 janvier 1970, *Moscato*, p. 901 ; pour la fixation du nombre d'établissements distincts de chaque entreprise 11 octobre 1985, *Fédération nationale des syndicats de cadres des industries chimiques*, n° 55670, p. 455, ccl. B. Lasserre ; pour une déclaration d'utilité publique 10 mai 1068, *Commune de Brovès et Syndicat de défense du Haut-Var*, p. 297, ccl. A. Dutheillet de Lamothe ; 7 mars 1994, *Association pour le tracé ouest du contournement routier de Carling*, n° 139129, p. 114, ccl. Lasvignes), ce qui explique que les décisions de classement y tiennent une place particulière (voyez par exemple 5 mai 1993, *Association de défense des riverains de l'aéroport de Deauville Saint-Gatien*, n° 126450, T. pp. 548-1057, ccl. B. du Marais, pour le classement d'un aéroport ; 7 novembre 1986, *H...*, n° 54891, T. pp. 621-656, pour le classement d'un site pittoresque ; 25 septembre 2009, *Cne de Coulomby*, n° 310873, T. pp. 600-617-885-993, ccl. N. Escaut pour le reclassement d'une section de route nationale dans la voirie d'une collectivité territoriale ; 5 décembre 2016, *Conservatoire de l'espace littoral et des rivages*

lacustres, n° 398659, T. pp. 624-750-844, ccl. G. Pellissier pour l'incorporation d'un terrain au domaine public du conservatoire du littoral).

A croire les conclusions, c'est surtout l'analogie entre les effets du classement d'un bien mobilier et du refus de certificat d'exportation de ce bien qui vous avait convaincu de juger, par votre décision *G...* de 1990, qu'un tel classement revêtait le caractère d'une décision individuelle soumise à obligation de motivation. L'équilibre auquel vous avez abouti par ce raisonnement n'est sans doute pas le plus cohérent en droit, mais nous reconnaissons que du point de vue des propriétaires des biens concernés, il présente tout de même l'avantage de soumettre à un même régime, en termes de motivation comme de contradictoires, des actes dont les conséquences sont pour eux partiellement équivalentes.

La présente affaire ne nécessitant pas que vous tranchiez la question, nous ne vous proposerons pas de le remettre en cause pour l'instant.

Il est temps d'en venir à l'examen des moyens de légalité interne, dont aucun ne nous paraît non plus fondé.

Le premier d'entre eux est tiré de l'erreur d'appréciation dont serait entaché le décret attaqué faute d'intérêt public justifiant le classement (voyez sur votre contrôle, 6 avril 2018, *Mme D...*, n° 402065, précitée) « *au point de vue de l'histoire, de l'art, de la science ou de la technique* » (article L. 622-1 du code du patrimoine).

Dans la précédente affaire, n'était plus en litige, du fait du rachat en cours d'instance par l'Etat des autres œuvres classées par le décret attaqué, que le classement du portrait de Mme Zoé Victoire Talon, comtesse du Cayla, peint par le baron Gérard, premier peintre du roi. Suivant les conclusions de votre rapporteur public, vous aviez alors souligné le caractère unique de cette toile, ainsi que le fait qu'elle faisait partie d'un ensemble mobilier remarquable, cohérent, signé et jamais dispersé du mobilier de la Restauration issu d'une commande du roi Louis XVIII pour l'ameublement du château de Saint-Ouen. Or, ici, les requérants soulignent que les meubles « meublants » classés par le décret du 13 février 2018 ne constituent pas des pièces uniques - sont donnés en exemple des étagères, coussins, tabourets de pieds, fauteuils ...- et ne présentent pris isolément aucun intérêt artistique propre. Ils font valoir en outre que certains d'entre eux ne seraient attribués à aucun artiste connu.

Mais à vrai dire cette position ne nous convainc guère. Le ministre fait en effet valoir, et les requérants ne le contredisent pas, l'excellent état de conservation des biens en cause, d'autant plus appréciable que, vous dit-il, les vestiges de l'époque de la Restauration sont rares. Il indique que la quasi-totalité d'entre eux sont signés de l'ébéniste Pierre-Antoine Bellanger (1757-1827), breveté du Garde-Meuble sous Louis XVIII et chargé en cette qualité d'exécuter plusieurs commandes royales, qui fut par ailleurs attaché sous le règne de Charles X à la direction générale du mobilier. On lui doit la réalisation des sièges du salon bleu de la Maison Blanche, à Washington. D'autres des pièces classées sont l'œuvre des bronziers ciseleurs Pierre-Philippe Thomire (1751-1843), chargé lui aussi de plusieurs commandes royales et impériales sous Louis XVI, l'Empire et la Restauration, et de Lucien-François Feuchère, à l'origine de nombreuses pièces de bronze réalisées pour les Tuileries et autres cours royales d'Europe. A cela s'ajoute l'importance du rôle joué par la comtesse du Cayla sous la Restauration, et le fait que ces biens mobiliers appartiennent, comme vous l'aviez déjà relevé pour le portrait peint par le baron Gérard, à un ensemble remarquable, non dispersé, caractérisé par sa grande unité de style, circonstance qui ne pouvait il est vrai suffire à elle

seule à justifier le classement dans le régime antérieur à la loi du 7 juillet 2016, qui a justement institué la possibilité de classer des ensembles ou collections d'objets mobiliers en tant que tels, mais qui pouvait néanmoins déjà être prise en compte en vue du classement d'éléments divisibles appartenant à un tout³.

Si vous nous suivez pour juger que c'est sans inexacte qualification que le ministre a reconnu un intérêt public au classement litigieux, vous n'aurez guère de difficulté à écarter le moyen subsidiairement tiré de l'atteinte excessive que la mesure porterait au droit de propriété de la famille D..., protégé par les articles 2 et 17 de la DDHC et par l'article 1^{er} du 1^{er} protocole additionnel à la convention EDH. Non qu'ils ne souffriraient d'aucune atteinte à ce droit : le classement interdit l'exportation des biens, leur impose de notifier toute aliénation de ces derniers dans un délai de quinze jours et subordonne toute réparation ou restauration à une autorisation administrative (articles L. 622-1 et suivants du code du patrimoine), de sorte que le moyen tiré de la méconnaissance du droit de propriété est assurément opérant (voyez, pour le classement d'un immeuble, 27 avril 2009, *M. F...*, n° 317049, inédite ; et pour l'inscription d'un bien à l'inventaire supplémentaire 8 juillet 2009, *I... et autres*, n° 308778, T. pp. 750-844, concl. M. Guyomar). Mais cette atteinte nous paraît justifiée au regard de l'intérêt général qui s'attache à la préservation du patrimoine historique et artistique national (CEDH, 5 janvier 2000, *Beyeler c/ Italie*, n° 33202/96, § 112, au sujet de la préemption d'un tableau ; 16 décembre 2011, n° 2011-207 QPC, *Société Grande Brasserie Patrie Schutzenberger*, au sujet de l'inscription d'immeubles au titre des monuments historiques) et, soumise au contrôle du juge de l'excès de pouvoir et susceptible de donner lieu au paiement d'une indemnité représentative du préjudice résultant pour le propriétaire de l'application d'une servitude de classement d'office (article L. 622-4 du code du patrimoine), elle nous semble aussi proportionnée à l'objectif poursuivi (voyez les développements faits par Edouard Crépey en réponse à une argumentation similaire dans l'affaire n° 402065).

Dans un mémoire en réplique produit il y a quelques jours, les requérants reviennent en outre sur une argumentation que vous aviez déjà écartée, tirée de ce que le fait pour l'Etat d'avoir prononcé le classement de biens pour lesquels un certificat d'exportation leur avait été délivré aurait porté une atteinte injustifiée à leur espérance légitime, au sens de l'article 1^{er} du 1^{er} protocole additionnel à la convention EDH, de pouvoir disposer librement de leurs biens⁴. Se rattache à cette argumentation celle tirée de la méconnaissance des exigences de clarté et de prévisibilité du droit contenues dans le principe de sécurité juridique, ainsi que de la méconnaissance de l'article 18 de la convention, qui permet de saisir les restrictions apportées aux droits et libertés prévus par ce texte qui n'ont pas été appliquées dans le but pour lequel elles ont été prévues. Mais vous ne pourrez que reprendre sur ces différents points les motifs de votre précédente décision, par lesquels vous avez jugé, nous le rappelions en commençant, que la délivrance d'un certificat d'exportation d'un bien culturel ne faisait pas obstacle au classement ultérieur de ce même bien au titre des monuments historiques ni à ce qu'il soit qualifié à ce titre de « trésor national ». Prenant appui sur les dispositions figurant au deuxième alinéa de l'article L. 111-6 du code du patrimoine, prévoyant que passé un délai de trente mois, le refus de délivrance d'un certificat d'exportation ne peut être renouvelé que dans le cas prévu pour la mise en œuvre de la procédure d'offre d'achat par l'autorité administrative prévue au 6^e alinéa de l'article L. 121-1 du code du patrimoine « sans

³ La seule différence avec le régime actuellement applicable nous semblant être que dans ce cas l'indivisibilité de l'ensemble n'était pas protégé.

⁴ Vous remarquerez que dans l'affaire *Pine Valley Developments Ltd et autres c/ Irlande*, (CEDH, 19 novembre 1991, n° 12742/87), dans laquelle était en cause l'annulation d'un certificat préalable d'urbanisme, la Cour a justement conclu à la non-violation des stipulations de l'article 1P1.

préjudice de la possibilité de classement du bien en application des dispositions relatives aux monuments historiques », vous aviez estimé que la mention, certes malheureuse, figurant sur les certificats d'exportation délivrés attestant « à titre permanent » de ce que les biens en cause n'ont pas le caractère de trésor national signifiait seulement que ces certificats n'avaient pas besoin de faire l'objet d'un renouvellement, et non que leur délivrance ferait à jamais obstacle à la mise en œuvre d'un classement. Juger autrement aurait conduit à attacher des conséquences par trop radicales à la délivrance de certificats d'exportation dont on sait qu'elle ne résulte parfois que l'impossibilité pour l'Etat d'acquérir les biens concernés. Quant à la critique plus spécifiquement tirée d'un détournement de pouvoir, vous remarquerez que l'article L. 622-5 prévoit justement que le classement peut être justifié par la volonté de le conserver ou de le maintenir un bien sur le territoire national.

Le seul angle d'attaque vraiment nouveau des requérants sous l'angle du droit de propriété est relative à la possibilité d'obtenir l'indemnisation du préjudice résultant pour eux de l'application de la servitude de classement d'office (dernier alinéa de l'article L. 622-4). Mais nous ne voyons pas que l'Etat doive indemniser autre chose que ce préjudice, et si le délai de six mois à compter de la notification du décret de classement peut paraître court, il ne nous paraît en tout cas pas insuffisant pour permettre de chiffrer le montant de la demande d'indemnisation. Le moyen est en revanche inopérant en tant qu'il se place sur le terrain de l'article 6§1.

Reste, pour finir, un moyen tiré de la méconnaissance des articles 34 et 35 du TFUE et de l'article 2 du règlement CE n° 116/2009 du 18 décembre 2008 concernant l'exportation de biens culturels. Mais si vous nous avez suivie jusqu'ici, vous devrez écarter aussi ce moyen, qui repose sur l'idée que l'Etat ne pouvait bénéficier de l'exception à la libre circulation biens culturels ménagée en faveur des trésors nationaux au motif que les biens en cause, qui ne pouvaient selon les requérants être classés au titre des monuments historiques postérieurement à la délivrance d'un certificat d'exportation, n'auraient pas ce caractère.

PCMNC au rejet de la requête.