

N° 454057
SPPEF

10ème et 9ème chambres réunies
Séance du 23 février 2022
Décision du 17 mars 2022

CONCLUSIONS

M. Laurent Domingo, rapporteur public

En vertu des dispositions, aujourd'hui¹, du code du patrimoine (article L. 111-2), l'exportation temporaire ou définitive hors du territoire douanier des biens culturels qui présentent un intérêt historique, artistique ou archéologique est subordonnée à l'obtention d'un certificat délivré par le ministre de la culture.

Cette procédure de délivrance d'un certificat ne s'applique pas à ceux de ces biens qui ont la qualité de trésors nationaux, à savoir (article L. 111-1) les biens appartenant aux collections des musées de France, les archives publiques sélectionnées, les biens classés comme archives historiques, les biens classés au titre des monuments historiques, les biens faisant partie du domaine public mobilier (à l'exception des archives publiques non sélectionnées) et 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.

Pour ces trésors nationaux, l'exportation hors du territoire douanier ne peut être autorisée qu'à titre temporaire et seulement aux fins de restauration, d'expertise, de participation à une manifestation culturelle ou de dépôt dans une collection publique.

La procédure du certificat présente l'intérêt, pour l'autorité administrative, de pouvoir identifier des biens culturels qui appartiendrait en réalité au domaine public (article L. 111-3-1) ou qui n'ont pas été reconnus comme trésor national alors qu'ils en remplissent les conditions en raison de leur intérêt historique, artistique ou archéologique. Dans ce cas, et seulement dans ce cas où le bien culturel présente le caractère d'un trésor national², le certificat est refusé (article L. 111-4), par arrêté pris après avis de la commission consultative des trésors nationaux (articles R. 111-11 et R. 111-12), à charge pour l'Etat de présenter un offre d'achat de ce bien (article L. 121-1).

Ce régime général de sortie des biens culturels du territoire national se double d'un régime particulier, mais tout à fait similaire, pour la sortie de ces biens en dehors de l'Union

¹ Pour l'historique de ce régime, v. conclusions Kahn sur Ass., 12 décembre 1969, Sieur de T..., n° 73969, au rec.

² Alors que le demande est irrecevable si le bien appartient au domaine public.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

européenne, fixé par le Règlement n° 116/2009 du 18 décembre 2008 concernant l'exportation de biens culturels (v. articles R. 111-19 et s.), et qui relève également du ministre de la culture, tandis qu'une directive du 15 mai 2014 porte sur la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un Etat membre (v. articles L. 112-1 et s.).

Il va de soi que la totalité des biens culturels qui quittent la France ne peuvent, tant au regard de l'intérêt de la protection du patrimoine culturel national qu'en raison des capacités qui ne sont pas illimitées de l'administration compétente du ministère de la culture, être soumis à la procédure d'autorisation préalable prévue par le code du patrimoine (article L. 111-2). Les biens qui en relèvent sont définies à l'annexe 1 du code, qui distinguent 15 catégories (et 5 sous-catégories) lesquelles comportent, outre, en général, un critère d'ancienneté, des seuils de valeur exprimés en euros (sauf 1. A).

Le décret n° 2020-1718 du 28 décembre 2020 modifiant le régime de circulation des biens culturels a notamment eu pour objet de relever le niveau de certains seuils (aucun n'a en revanche été réduit).

La Société pour la Protection des Paysages et de l'Esthétique de la France (SPPEF), dont le nom d'usage est Association « Sites et Monuments », et qui porte un intérêt particulier notamment sur ce sujet des certificats d'exportation des biens culturels (v. votre précédent 14 novembre 2018, Ministre de la culture c/ Société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France, n°s 420055 422500, B)³, s'est émue de la publication de ce décret⁴.

Elle vous demande d'annuler ce décret du 28 décembre 2020, et plus particulièrement son article 5 relatif aux seuils à partir duquel, selon les catégories concernées, l'exportation d'un bien culturel doit faire l'objet d'une déclaration en vue de la délivrance d'un certificat.

Ce n'est pas la première fois que ces seuils sont modifiés. Ils figuraient dans un décret n° 93-124 du 29 janvier 1993 relatif aux biens culturels soumis à certaines restrictions de circulation, lequel a été modifié, en ce qui concerne les seuils, en 2001 (décret n° 2001-894 du 26 septembre 2001) et en 2004 (décret n° 2004-709 du 16 juillet 2004) avant d'être codifié en 2011.

S'agissant de la modification en litige de 2020, la SPPEF y voit la patte des professionnels du marché de l'art, en particulier le syndicat national des Antiquaires, qui réclamait depuis longtemps un relèvement des seuils. Sachant que ces professionnels ont été consultés par le ministère, la SPPEF soutient que le décret attaqué est entaché d'irrégularité faute d'avoir été précédé d'une consultation des association de défense du patrimoine. Mais aucun texte, ni

³ V. Pierre Noual, « Documents administratifs et définition du caractère abusif de la demande: quel sort pour l'accès aux certificats d'exportation? », JCP A 2019, n° 24, 2174 ; Clothilde Blanchon, « Nouvelles récentes d'un illustre vieillard : l'abus de droit », AJDA 2019, n° 41, p. 2452.

⁴ V. Julien Lacaze, « Fallait-il relever les seuils de déclaration d'exportation des biens culturels en France ? », L'objet d'art, mai 2021, p. 76 ; v. aussi Hugues Berthon, « Au secours, nos œuvres d'art foutent le camp ! », Mission patrimoine, avril-mai-juin 2021, p. 18 ; Didier Rykner, « Trésors nationaux : les seuils d'exportation relevés par un décret », La Tribune de l'Art.

même un quelconque principe, ne prévoit de consultation obligatoire préalable à l'adoption de ce décret (si ce n'est, s'agissant d'un DCE, celle du Conseil d'Etat dans ses formations administratives). Si les professionnels du marché de l'art ont été « consultés », il ne s'agissait que d'échanges informels avec l'administration, qui relèvent de l'opportunité administrative et de la bonne administration, mais qui n'impliquait pas d'en faire de même avec d'autres organismes. Le moyen d'irrégularité doit être écarté.

Dans le même ordre d'idées, doit être écarté le moyen de détournement de pouvoir. Le décret attaqué n'a pas été pris dans le seul but de satisfaire les intérêts privés des marchands et négociants de biens culturels. Il a été pris pour adapter la charge de travail de l'administration et alléger les contraintes administratives pesant sur les propriétaires et exportateurs des biens culturels. Il poursuit bien un but d'intérêt général.

Reste la critique du niveau des seuils.

Les moyens soulevés prenant appui sur le droit de l'Union européenne ne peuvent qu'être écartés. En substance, la SPPEF se plaint de ce qu'en vertu du décret qu'elle attaque les seuils nationaux sont désormais différents des seuils européens. Mais, la procédure nationale de sortie des biens culturels du territoire français, la procédure européenne de sortie de ces biens culturels du territoire douanier de l'UE (règlement du 18 décembre 2008) et enfin la procédure européenne de restitution, entre les Etats-membres de l'Union européenne, des biens culturels (directive du 15 mai 2014) ont des champs d'application distincts les uns des autres et, en particulier, les procédures européennes sont mises en œuvre sans préjudice de la compétence des Etats-membres de réglementer la sortie des biens culturels de leur territoire et les textes européens n'imposent aucun seuil dans ce cas.

Si, à l'origine, la France avait fait le choix d'aligner les seuils nationaux sur les seuils européens, elle pouvait faire le choix de les dissocier. A cet égard d'ailleurs, l'argumentation de l'association requérante est inexacte, car cette dissociation entre les seuils nationaux et les seuils européens avaient, pour certains biens, commencé avant le décret en litige (v. décret précité du 16 juillet 2004). Au demeurant, la modification des seuils nationaux est évidemment sans effet sur l'application du règlement du 18 décembre 2008 en ce qui concerne l'exportation des biens hors de l'Union européenne, qui exige une autorisation à partir des seuils qu'il a lui-même fixé⁵, peu importe à cet égard que le seuil national soit plus élevé.

Le dernier moyen soulevé est un moyen d'erreur manifeste d'appréciation dans la fixation des seuils. Ce moyen pose d'abord la question, inédite, de votre degré de contrôle.

En matière de contrôle des seuils, votre jurisprudence fournit tout aussi bien des exemples de contrôle restreint que de contrôle normal, qui dépendent essentiellement des configurations législatives ou réglementaires en cause.

⁵ 0, 15 000, 30 000, 50 000 et 150 000 euros selon les catégories de biens.

Ainsi, par ex., vous exercez un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation sur :

- la réduction de 10% du seuil de rendement maximal de vignes produisant un vin AOC (26 février 2014, SCEA Domaine des Baumards, n°s 356103, 356104) ;
- l'abaissement de 3 000 à 1 000 euros du plafond des paiements en espèces de certaines créances (8 juin 2016, Association française des usagers des banques, n° 392717) ;
- les chiffres d'affaires retenus pour déterminer les zones d'installation libre des notaires (16 octobre 2017, M. T... et autres, n°s 403815, 404721, 405126, 405147, 405186) ;
- le seuil de population communale (3 500 hab.) à partir duquel sont attribuées des nuances politiques aux candidats aux élections municipales et communautaires (8 juillet 2020, Mme A... et autres, n°s 437673, 437804, 437822, 437833, 437905, 437931, 439074) ;

En revanche, vous exercez un contrôle normal sur, par ex. :

- le niveau sonore exprimé en décibels pour l'homologation d'un circuit de vitesse (26 juillet 2011, M. et Mme I..., n° 340806) ;
- la réduction de 80 à 70 km/h de la vitesse maximale de circulation sur le boulevard périphérique de Paris (14 octobre 2015, Automobile-club des avocats et autres, n°s 375027, 382372 et 382380) ;
- l'âge des mineurs et le nombre de nuitées pendant lesquels ils peuvent être hébergés dans un refuge de montagne en situation d'enneigement (31 mars 2017, Fédération française des clubs alpins et de montagne et autres, n° 38752).

C'est dire qu'en cette matière, il n'y a pas de théorie, et, comme l'estimait le président Labetoulle dans un autre domaine (les actes détachables des opérations électorales, v. conclusions sur Assemblée, 23 novembre 1984, Association "Les Verts" Parti écologiste, n°s 54359, 54360), « ce n'est pas plus mal ainsi ».

Il convient donc de s'en tenir aux critères que vous utilisez habituellement pour déterminer le degré de votre contrôle, en particulier les éventuelles précisions de la loi et l'objectif poursuivi par la législation, l'étendue de la marge d'appréciation qui en résulte pour l'administration, la portée du seuil pour ceux à qui ils s'adressent et notamment l'incidence du seuil sur l'exercice d'un droit ou d'une liberté, enfin l'ensemble des intérêts en présence.

En l'espèce, le contrôle limité à l'erreur manifeste d'appréciation s'impose selon nous. L'objectif du dispositif législatif est de préserver le patrimoine national en retenant les biens qualifiés de « trésors nationaux », à qui seuls le certificat d'exportation peut être refusé. Pour les définir, la loi se réfère à des critères subjectifs car il s'agit de 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'utilisation d'une valeur chiffrée du bien est une méthode qui, par approximation, doit permettre d'exclure d'office de la procédure de contrôle des biens culturels ceux qui, manifestement, ne sont pas susceptibles d'être des trésors nationaux. En outre, la procédure du certificat constitue seulement, pour les biens culturels concernés et qui ne s'avèrent pas être des trésors nationaux, une étape administrative, qui présente un degré de contrainte limité dans son objet et surtout dans ses effets. En considérant également que le marché de l'art n'est pas une science exacte,

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

l'administration dispose donc d'une large marge d'appréciation pour fixer les seuils et un contrôle limité à l'erreur manifeste est, en cette matière, adéquat.

Une telle erreur manifeste n'a pas été commise en l'espèce.

La circonstance que les seuils modifiés ont doublé ou ont été multipliés par 1,3 ou 1,7 selon les catégories, n'est pas décisive en soi. En premier lieu, parce que la multiplication est relative selon la valeur multipliée. Ainsi les seuils des objets archéologiques ou des incunables et manuscrits sont seulement passés de 1 500 euros à 3 000 euros. En revanche, ceux des sculptures et des meubles et objets d'art sont passés de 50 000 à 100 000 euros et celui des tableaux de 150 000 à 300 000 euros. En second lieu, l'appréciation ne doit pas tant s'effectuer par rapport à ce qui existait précédemment que par rapport à l'objectif poursuivi.

Et à cet égard, il ressort des données chiffrées disponibles qu'en moyenne, sur les 9 à 10 000 biens culturels soumis chaque année à une demande de certificat, seuls une dizaine font l'objet d'un refus, ie sont reconnus comme étant des trésors nationaux. Et surtout, les valeurs marchandes de cette dizaine de biens sont assez largement supérieures aux seuils résultant du décret du 28 décembre 2020. Autrement dit, le risque que des biens culturels quittent le territoire national sans avoir besoin d'un certificat alors qu'ils constituent en réalité un trésor national est quasiment nulle. A moins que ce ne soient la définition et la politique de détermination des trésors nationaux qui posent des difficultés, mais c'est un autre sujet et ce n'est pas l'objet du présent décret.

Enfin, si la SPPEF estime que le relèvement de seuils va conduire à une augmentation corrélative des pratiques de sous-estimation de la valeur d'une œuvre en vue de son exportation⁶, afin d'échapper à la formalité du certificat, il convient de rappeler que, quels que soient les seuils en vigueur, l'article L. 114-1 du code du patrimoine punit de deux années d'emprisonnement et d'une amende de 450 000 euros le fait, pour toute personne, d'exporter ou de tenter d'exporter un bien culturel sans avoir obtenu le certificat prévu (l'effectivité de l'application de cet article n'étant pas du ressort du décret en litige).

PCMNC au rejet de la requête.

⁶ Est cité, comme dans la plupart des écrits sur le sujet des biens culturels, le cas du tableau « Adieux de Coriolan à sa famille », peint en 1786 par Anne-Louis Girodet-Trioson, dont la valeur estimée était de 100 à 140 000 euros (en dessous du seuil alors applicable de 150 000 euros) et qui a été adjugé pour 2 655 000 dollars par Christie's New-York.