



**MINISTÈRE  
DE LA CULTURE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

**Secrétariat général**

Service des affaires juridiques et internationales  
Sous-direction des affaires juridiques  
Bureau du contentieux

Conseil d'Etat  
Section du Contentieux  
1, place du Palais-Royal  
75100 PARIS CEDEX 01

Réf. : Requête n°463108 – INTERNATIONAL  
RESTITUTIONS contre ministère de la culture

Paris, le 11 octobre 2022

Par une requête enregistrée le 4 avril 2022, l'association « International Restitutions » a demandé à ce que soit « déclarée inexistante » l'inscription à l'inventaire du musée de l'Impératrice de l'établissement public du château de Fontainebleau de l'ensemble des objets qui seraient issus du Palais d'Été de Pékin et, en conséquence, d'en ordonner la radiation afin de permettre leur restitution.

J'ai l'honneur de vous faire part des observations que cette requête appelle de la part de la ministre de la culture.

**I. Rappel des faits**

Le 14 juin 1863, l'impératrice Eugénie a fait aménager au château de Fontainebleau un musée avec des objets d'arts d'Extrême-Orient, en particulier, d'objets provenant de Chine et du Siam.

A ce jour, ces collections qui sont la propriété de l'Etat sont confiées à la garde de l'Établissement public du château de Fontainebleau, en application de l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2009-279 du 11 mars 2009 créant l'Établissement public du château de Fontainebleau. Ce dernier bénéficie de l'appellation Musée de France en application de l'article L. 442-2 du code du patrimoine.

Les objets composant cette collection ont été répertoriés dans deux registres d'inventaires du musée rédigés en 1865 (PJ N°1 et 2).

Ils sont également mentionnés dans l'inventaire général du mobilier du palais de Fontainebleau établi en 1894 (PJ N°3). Ils sont intégrés dans les collections publiques nationales depuis 1927 et relèvent du domaine public mobilier de l'Etat, notamment en application du 8° l'article L. 2112-1 du CGPPP.

Par courrier en date du 3 janvier 2022, l'association requérante a demandé au ministre de la culture et au président du conseil d'administration du musée de Fontainebleau de « désinscrire » ces biens des collections publiques et de procéder à leur radiation des inventaires au regard de leurs conditions d'acquisition.

Dans le silence de l'administration, cette demande a été implicitement rejetée.

## II. Discussion

### 1) Sur les conclusions tendant à ce que l'inscription des biens issus du pillage du palais d'Été de Pékin sur l'inventaire général du mobilier du palais de Fontainebleau soit déclarée inexistante

#### a) **Sur l'incompétence de la juridiction administrative pour connaître une action en nullité de l'appropriation d'un bien par l'Etat**

La présente requête tend à faire reconnaître au juge administratif que, depuis plus de 160 ans, l'Etat français ne pourrait être regardé comme propriétaire des biens en cause. Elle argue ainsi que, ces biens n'ayant jamais appartenu à l'Etat, ils ne sauraient jouir des règles d'imprescriptibilité et d'inaliénabilité qui font obstacle à leur restitution.

Or, le juge de la propriété est le juge judiciaire, y compris en matière de propriété publique (article L. 112-22 du code du patrimoine). La juridiction administrative n'est donc pas compétente pour connaître de telles conclusions.

#### b) **La tardiveté du recours contre les actes d'incorporation de biens au domaine public**

A supposer même que la juridiction administrative soit compétente, le juge ne saurait toutefois remettre en cause l'appartenance de biens au domaine public mobilier de l'Etat depuis plus de 160 ans.

Le Conseil d'État a jugé, le 30 juillet 2014 (CE, n°, 349789, *Mmes Kodric et Heer*, Rec.), dans une affaire portant sur la restitution de trois œuvres d'art inscrites au répertoire Musées Nationaux Récupération (MNR) que :

« Il résulte de l'article L. 2112-1 du code général de la propriété des personnes publiques que, à moins que le législateur n'en dispose autrement, les œuvres détenues par une personne morale de droit public, y compris lorsqu'elle les a acquises dans le cadre ou à l'issue d'opérations de guerre ou dans des circonstances relevant de l'exercice de la souveraineté nationale à l'occasion desquelles elle se les est appropriées, appartiennent au domaine public et sont, de ce fait, inaliénables. Si les actes qui ont conduit à l'incorporation de ces biens au domaine peuvent être discutés devant le juge de l'excès de pouvoir, **toute demande de restitution par une personne se prévalant d'en avoir été le propriétaire ou de venir aux droits de celui-ci est, après expiration des délais de recours pour contester les modalités de cette incorporation, tardive et, par suite, irrecevable** »

Dans son avis du 3 novembre 2021 sur un projet de loi relatif à la restitution de biens culturels aux ayants droit de victimes de persécutions antisémites, le Conseil d'Etat a suivi le même raisonnement en rappelant « que les biens incorporés dans le domaine public, quelles que soient les modalités de cette entrée, sont inaliénables et imprescriptibles en vertu des dispositions de l'article L. 3111 1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), ce qui interdit au propriétaire d'y renoncer (Conseil constitutionnel, décision n° 2018 743 QPC du 26 octobre 2018, *Société Brimo de Laroussilhe*) ».

En l'espèce, les biens en cause appartiennent par nature, en application de l'article L. 2112-1 du CGPPP au domaine public mobilier, d'une part, compte tenu de leur intérêt artistique et historique et par destination, et d'autre part, en qu'ils sont inscrits dans une collection publique.

Les dispositions du CGPPP font ainsi écran à toute remise en cause de l'incorporation dans le domaine public des biens en cause depuis plus de 160 ans, sans qu'aucune disposition nationale ou stipulation internationale ne permette d'y déroger.

#### c) **L'absence de qualité et d'intérêt à agir de l'association**

La requête, en ce qu'elle porte sur des droits réels, doit être introduite par la personne qui s'estime être le véritable propriétaire des biens, ou son mandataire en raison de la prétendue violation de ses droits.

En l'espèce l'association requérante n'a ni qualité ni intérêt à agir.

En effet, elle n'est **ni propriétaire** des biens en cause, **ni mandatée** par un tel propriétaire. En tout état de cause, contrairement aux mentions de la requête<sup>1</sup>, aucune demande officielle de restitution des biens visés en l'espèce n'a été formulée par les autorités du pays concerné à la France, si bien qu'aucune demande d'intervention de cet Etat, à supposer même qu'elle soit recevable, ne se justifie.

Enfin, l'appréciation de l'intérêt à agir d'une association qui entend contester une décision administrative s'analyse au regard de son objet social tel qu'il est précisé dans ses statuts, au regard des intérêts qu'elle défend, et de son champ d'intervention (CE, 20 octobre 2017, *Association de défense de l'environnement et du cadre de vie du quartier " Epi d'or " - Saint-Cyr-l'Ecole*, n°400585).

Or, en l'espèce, l'objet social de l'association requérante est « *de favoriser et d'obtenir la restitution ou le retour à leurs légitimes propriétaires ou ayants droit, des biens culturels spoliés, acquis ou appropriés frauduleusement (...) par des Etats (...) notamment durant les différentes périodes de conflits armés ou de colonisation, en quelque lieu qu'ils se trouvent y compris dans les musées nationaux* ».

Ces statuts sont très généraux et ne mentionnent pas expressément le fait d'introduire des procédures contentieuses, a fortiori pour le compte de personnes morales ne relevant pas du droit français.

Aucun intérêt ni qualité à agir n'étant démontré, la requête est manifestement irrecevable.

#### **d) En tout état de cause, sur l'absence de bien-fondé de la requête**

Dans son avis du 3 mars 2020 sur un projet de loi relatif à la restitution de biens culturels à la République du Bénin et à la République du Sénégal, le Conseil d'Etat a précisé, concernant l'étendue de la protection des collections publiques des musées de France, qu'« **Aucune norme de droit international s'imposant en droit interne n'est par ailleurs applicable au projet de restitution** des biens considérés. La Convention UNESCO concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels conclue le 14 novembre 1970, ratifiée par la France en 1997, pour la mise en œuvre de laquelle l'article L. 124-1 du code du patrimoine ajouté par l'article 56 de la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 organise une procédure spécifique, est applicable sans effet rétroactif entre les Etats l'ayant ratifiée. Elle ne peut s'appliquer aux biens en cause. Par suite, soit qu'elle autorise en application de l'article 53 de la Constitution la ratification d'un accord international prévoyant un transfert de propriété de la France à un autre Etat, soit qu'elle déroge par elle-même au principe d'inaliénabilité, qui n'a pas valeur constitutionnelle, la loi est nécessaire pour mettre en œuvre les restitutions ».

Néanmoins, pour fonder ses demandes, l'association requérante argue d'une violation du droit international et de la méconnaissance, en droit interne de l'article 119 de l'ordonnance du 3 mai 1832 sur le service des armées en campagne.

#### Sur la prétendue violation du droit international

L'association requérante soutient qu'au fil du temps, l'interdiction du vol d'œuvres d'art dans le cadre de la guerre serait devenue coutumière en droit international.

Cette tentative traduit surtout l'absence de dispositions ou de principes consacrés par le droit positif sur lesquels l'association requérante aurait pu fonder ses demandes. Aucune des conventions internationales dont elle fait état n'est opposable. La requérante n'invoque d'aucune convention internationale qui :

- aurait été ratifiée par la France et l'Etat concerné ;
- aurait un effet contraignant et direct ;
- serait entrée en vigueur avant les faits en cause, le 18 octobre 1860, ou aurait un effet rétroactif.

---

<sup>1</sup> Cf. page 14

Sur la prétendue méconnaissance de l'article 119 de l'ordonnance du 3 mai 1832 sur le service des armées en campagne :

Aux termes de ces dispositions : « *Les prises faites par les partisans leur appartiennent, lorsqu'il a été reconnu qu'elles ne se composent que d'objets enlevés à l'ennemi ; (...) Quand, dans une prise, il se trouve des chevaux ou d'autres objets appartenant aux habitants, ils leur sont rendus. Ces diverses dispositions s'appliquent à tout détachement isolé qui fait une prise* ».

A supposer ces dispositions applicables, celles-ci distinguent ainsi les prises se composant « *d'objets enlevés à l'ennemi* » et qui peuvent donner lieu à appropriation, et les objets appartenant aux habitants qui leur sont rendus.

Le Palais d'Eté de Pékin était la résidence des empereurs<sup>2</sup>, soit un bâtiment officiel affecté aux autorités de l'époque. Il a été construit et meublé avec des fonds de l'Etat concerné. S'il servait de lieu de résidence à des personnes privées, ce n'était qu'en tant que ces personnes composaient la Cour des empereurs successifs.

Les biens litigieux devraient donc être regardés, en tout état de cause, comme des « *objets enlevés à l'ennemi* » au sens de l'ordonnance du 3 mai 1832, et non des objets appartenant à des « *habitants* ».

A supposer même que ces dispositions soient applicables, le moyen est, également à ce titre, inopérant et devra être écarté.

**2) Sur les conclusions tendant à ce que les biens en cause soient radiés de l'inventaire général du mobilier du palais de Fontainebleau**

Aux termes de l'article D. 451-19 du code du patrimoine, « *La radiation d'un bien figurant sur un inventaire des musées de France ne peut intervenir que dans les cas suivants : (...) 2° Inscription indue sur l'inventaire ; (...)* ». Il résulte de ce qui précède que l'association requérante n'établit pas que l'inscription des biens sur l'inventaire général du mobilier du palais de Fontainebleau serait indue. Elle ne peut, par suite, en demander la radiation sur le fondement de ces dispositions.

\* \*  
\*

Par ces motifs, la ministre de la culture conclut au rejet de la requête.

**Yannick FAURE**  
**Chef du service des affaires juridiques et**  
**internationales**

---

<sup>2</sup> Voir, en ce sens, la notice de l'UNESCO concernant cet édifice : <https://whc.unesco.org/fr/list/880/> ; *Le Sac du Palais d'Eté: Seconde guerre de l'opium. L'expédition anglo-française en Chine en 1860*, Bernard Brizay, éditions du rocher (2011) qui évoque l'édifice en tant que « *Versailles chinois* ».