

CONSEIL D'ETAT

Section du Contentieux
1, place du Palais-Royal
75100 PARIS CEDEX 01

Tél : 01 40 20 80 83
Fax : 01 40 20 88 80

Notre réf : N° 465857
(à rappeler dans toutes correspondances)

Paris, le 04/11/2022

Monsieur le Président
INTERNATIONAL RESTITUTIONS
9, rue des Anges
66450 Pollestres

INTERNATIONAL RESTITUTIONS c/ MINISTERE
DE LA CULTURE
Affaire suivie par : Mme Ramalahanoharana

COMMUNICATION D'UN MÉMOIRE

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous transmettre ci-joint copie d'un mémoire déposé dans le dossier cité en référence, dont l'objet est brièvement rappelé ci-dessous :

Requête par laquelle International Restitutions demande au Conseil d'Etat : 1°) de déclarer inexistante l'inscription à l'inventaire du Musée du Louvre de l'intégralité des objets issus du sac du Musée de Kertch et figurant dans les collections du département des antiquités grecques, étrusques et romaines sous la référence d'inventaire « Dévolution de l'Armée de Crimée » ; 2°) d'ordonner leur radiation pour inscription indue en application de l'article D. 451-19 du code du patrimoine ; 3°) d'ordonner au président du conseil d'administration du Musée du Louvre de verser aux débats une copie de l'inventaire actuel comprenant la liste de l'intégralité des objets d'art sous la référence d'inventaire « Dévolution de l'Armée de Crimée » ; 4°) d'appeler en tant qu'observateurs la Fédération de Russie et l'Ukraine.

Vous voudrez bien me faire parvenir, dans les meilleurs délais, à compter de la date de la présente lettre, les observations éventuelles que cette pièce appellerait de votre part.

Je vous prie de bien vouloir recevoir, Monsieur le Président, l'assurance de ma considération distinguée.

*Pour le Président,
La greffière en chef de la 10ème chambre*

Claudine Ramalahanoharana



**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° 465857 – INTERNATIONAL
RESTITUTIONS contre ministère de la culture

Paris, le 3 novembre 2022

Par courrier en date du 23 mai 2022, l'association INTERNATIONAL RESTITUTIONS a demandé à la ministre de la culture et à la présidente du conseil d'administration du musée du Louvre de radier de l'inventaire des collections publiques les objets en provenance du Musée de Kertch en raison de leur inscription indue afin qu'ils soient restitués aux autorités étrangères compétentes.

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

Par une requête enregistrée le 4 avril 2022, l'association « International Restitutions » a demandé à ce que soit « *déclarée inexistante* » l'inscription de ces objets aux registres des collections publiques conservées par le musée du Louvre en raison de leurs conditions d'acquisition et, en conséquence, d'en ordonner la radiation en raison de leur inscription indue.

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

- 1) **Sur les conclusions tendant à ce que l'inscription des biens issus du musée de Kertch 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 que la juridiction administrative soit compétente et à supposer, par ailleurs, que le recours soit dirigé contre un acte faisant grief – alors même que l'inscription d'un bien sur un registre d'inventaire n'est qu'un acte reconnaissant de la décision d'acquisition de ce bien, 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. Par ailleurs, d'une part, la requérante n'évoque aucune réclamation relative à la restitution de ces biens de la part des autorités étrangères qu'elle mentionne. D'autre part, la France n'a jamais été destinataire d'une telle réclamation diplomatique officielle présentée au ministre chargé des affaires étrangères ou au ministre chargé de la culture si bien qu'aucune demande d'intervention de ces autorités étrangères, 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 ».

Il a par ailleurs été jugé que les circonstances d'acquisition de biens par les autorités françaises sont sans conséquence, en droit, sur leur incorporation dans le domaine public mobilier de l'Etat (voir, par exemple : CE, 30 juillet 2014, précité ; CAA Paris, 19 juillet 2013, association « Action culturelle », n° 10PA00983).

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, entre 1854 et 1856, ou aurait un effet rétroactif.

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.

Or, le musée de Kertch, créé en 1826 à l'initiative d'Ivan A. Stempkovskij et de Paul Dubrux, était un établissement appartenant à l'Empire russe.

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, le conflit en Crimée opposant l'empire français, l'empire britannique, l'empire ottoman et le royaume de Sardaigne à la Russie, et non des objets appartenant à des « habitants ».

A supposer même que ces dispositions soient applicables, le moyen est, également à ce titre, mal fondé 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