

N° 465857

REPUBLIQUE FRANÇAISE

ASSOCIATION INTERNATIONAL
RESTITUTIONS

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Isabelle Lemesle
Rapporteure

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 10^{ème} et 9^{ème} chambres réunies)

Mme Esther de Moustier
Rapporteure publique

Sur le rapport de la 10^{ème} chambre
de la Section du contentieux

Séance du 9 novembre 2022
Décision du 23 novembre 2022

Vu la procédure suivante :

Par une requête, deux autres mémoires et un mémoire en réplique, enregistrés les 18 juillet, 3 août, 12 septembre et 4 novembre 2022 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association International Restitutions demande au Conseil d'Etat :

1°) de déclarer inexistante l'inscription à l'inventaire du département des antiquités grecques, étrusques et romaines du musée du Louvre de l'intégralité des objets issus de la mise à sac du musée de Kertch ;

2°) d'ordonner, par voie de conséquence, leur radiation pour inscription indue en application de l'article D. 451-19 du code du patrimoine.

L'association soutient que :

- l'administration ayant implicitement refusé de lui transmettre l'inventaire dont la déclaration de l'inexistence est demandée, elle justifie de l'impossibilité de satisfaire à l'exigence de production de l'acte attaqué posée par l'article R. 412-1 du code de justice administrative ;

- il y a lieu d'appeler en la cause la Fédération de Russie et l'Ukraine ;

- le pillage du musée archéologique de Kertch par le corps expéditionnaire français et l'envoi d'une partie des objets pillés dans des caisses à destination de la France étant intervenus en violation du droit des gens, du droit coutumier international et en méconnaissance

du point 119 de l'ordonnance du 3 mai 1832 sur le service des armées en campagne, l'inscription des objets ainsi pillés sur l'inventaire des collections permanentes du département des antiquités grecques, étrusques et romaines du musée du Louvre sous l'intitulé « dévolution de l'Armée de Crimée » constitue un acte d'une illégalité particulièrement grave, dont il convient de déclarer l'inexistence et donc le caractère indu au sens de l'article D. 451-19 du code du patrimoine.

En application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, les parties ont été informées que la décision du Conseil d'Etat était susceptible d'être fondée sur le moyen, relevé d'office, tiré de l'irrecevabilité de la requête en raison de l'absence d'intérêt pour agir de l'association pour contester la décision attaquée.

Par un nouveau mémoire, enregistré le 4 novembre 2022, l'association International Restitutions reprend les conclusions de sa requête par les mêmes moyens. Elle soutient que sa requête est recevable car elle a intérêt à agir.

Par un mémoire en défense, enregistré le 4 novembre 2022, la ministre de la culture conclut au rejet de la requête. Elle soutient que :

- la juridiction administrative est incompétente pour connaître d'une action en nullité de l'appropriation d'un bien par l'Etat ;
- à titre subsidiaire la requête est irrecevable car tardive et présentée par une association dépourvue d'intérêt pour agir ;
- les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 8 novembre 2022, la présidente-directrice de l'établissement public du musée du Louvre fait siennes les conclusions de la ministre de la culture.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code du patrimoine ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Isabelle Lemesle, conseillère d'Etat,
- les conclusions de Mme Esther de Moustier, rapporteure publique ;

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article R. 311-1 du code de justice administrative : « *Le Conseil d'Etat est compétent pour connaître en premier et dernier ressort :/ (...) 2° Des recours dirigés contre les actes réglementaires des ministres et des autres autorités à compétence nationale et contre leurs circulaires et instructions de portée générale (...)* ». Les inventaires des biens propriété de l'Etat dont les musées nationaux sont les affectataires, qui ont pour objet de les recenser en vue de les soumettre aux dispositions légales et réglementaires applicables aux collections permanentes des musées qui font partie du domaine public mobilier de l'Etat, ne constituent pas des actes réglementaires. Dès lors, le Conseil d'Etat n'est pas compétent pour connaître en premier ressort des recours les contestant, lesquels relèvent de la compétence des tribunaux administratifs, juges de droit commun en premier ressort du contentieux administratif. Il s'ensuit que le recours de l'association International Restitutions tendant à ce que soit déclarée inexistante l'inscription à l'inventaire du département des antiquités grecques, étrusques et romaines du musée du Louvre, en tant qu'il recense sous l'intitulé « dévolution de l'Armée de Crimée » les objets issus du pillage, par les troupes françaises, du musée archéologique de Kertch lors de la guerre de Crimée, ne ressortit pas à la compétence de premier ressort du Conseil d'Etat.

2. Toutefois, aux termes de l'article R. 351-4 du code de justice administrative : « *Lorsque tout ou partie des conclusions dont est saisi un tribunal administratif, une cour administrative d'appel ou le Conseil d'Etat relève de la compétence d'une de ces juridictions administratives, le tribunal administratif, la cour administrative d'appel ou le Conseil d'Etat, selon le cas, est compétent, nonobstant les règles de répartition des compétences entre juridictions administratives, pour rejeter les conclusions entachées d'une irrecevabilité manifeste insusceptible d'être couverte en cours d'instance (...)* ».

3. L'objet d'un inventaire des biens propriété de l'Etat dont un musée national est affectataire a pour objet d'inventorier les biens en cause et de constater leur affectation aux collections du musée. La circonstance que l'association International Restitutions se soit donnée pour objet statutaire « de favoriser et obtenir la restitution ou le retour à leurs légitimes propriétaires ou ayants droits, des biens culturels spoliés, acquis ou appropriés frauduleusement, irrégulièrement ou illégitimement, de manière directe ou indirecte, tant par des personnes privées que par des Etats ou personnes morales de droit public, notamment durant les différentes périodes de conflits armés ou de colonisation, en quelque lieu qu'ils se trouvent, y compris dans les musées nationaux », n'est pas de nature à lui conférer un intérêt lui donnant qualité pour agir devant le juge de l'excès de pouvoir pour contester l'inscription de biens acquis dans le cadre ou à l'issue d'opérations de guerre à l'inventaire des biens propriétés de l'Etat dont un musée national est affectataire, seules les personnes qui estimeraient en être les légitimes propriétaires ayant intérêt, le cas échéant, à la restitution de ces biens.

4. Il résulte de ce qui précède que la requête de l'association International Restitutions est entachée d'une irrecevabilité manifeste insusceptible d'être couverte en cours d'instance et doit être rejetée par application des dispositions de l'article R. 351-4 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de l'association International Restitutions est rejetée.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à l'association International Restitutions et à la ministre de la culture.

Copie en sera adressée à la présidente-directrice de l'établissement public du musée du Louvre.

Délibéré à l'issue de la séance du 9 novembre 2022 où siégeaient : M. Jacques-Henri Stahl, président adjoint de la section du contentieux, président ; M. Bertrand Dacosta, Mme Anne Egerszegi, présidents de chambre ; Mme Nathalie Escaut, M. Alexandre Lallet, M. Nicolas Polge, M. Bruno Delsol, Mme Rozen Noguellou, conseillers d'Etat et Mme Isabelle Lemesle, conseillère d'Etat-rapporteuse.

Rendu le 23 novembre 2022.

Le président :

Signé : M. Jacques-Henri Stahl

La rapporteure :

Signé : Mme Isabelle Lemesle

La secrétaire :

Signé : Mme Claudine Ramalahanoharana

La République mande et ordonne à la ministre de la culture, en ce qui la concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,

Pour la secrétaire du contentieux, par délégation :