

Décision n° 2014-426 QPC du 14 novembre 2014

M. Alain L.

(Droit de retenir des œuvres d'art proposées à l'exportation)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 8 septembre 2014 par le Conseil d'État (décision n° 381813 du 8 septembre 2014) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par M. Alain L., relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article 2 de la loi du 23 juin 1941 relative à l'exportation des œuvres d'art.

Dans sa décision n° 2014-426 QPC du 14 novembre 2014, le Conseil constitutionnel a déclaré les dispositions contestées contraires à la Constitution.

I. – Les dispositions contestées

A.– Historique et contexte des dispositions contestées

La première loi relative à la réglementation des exportations du 31 août 1920 soumettait à une licence d'exportation « *les objets d'aménagement antérieurs à 1830, les œuvres des peintres, graveurs, dessinateurs, sculpteurs, décorateurs décédés depuis plus de vingt ans et les objets provenant des fouilles pratiquées en France* »¹.

« *Bien qu'en pratique l'administration ait peu usé de son droit de refus, [cette loi] fut très critiquée par les professionnels du marché de l'art et elle fut abrogée* »² par l'article 29 de la loi du 31 décembre 1921.

Elle fut toutefois reprise par la loi de Vichy n° 2595 du 23 juin 1941 relative à l'exportation des œuvres d'art qui permettait à l'État d'interdire l'exportation de toute œuvre d'art présentant « un intérêt national d'histoire ou d'art ». Elle permettait également à l'État de se porter acquéreur du bien dont l'exportation était envisagée à la valeur déclarée par son propriétaire.

En effet, l'article 1^{er} de la loi du 23 juin 1941 disposait que « *les objets présentant un intérêt national d'histoire ou d'art ne pourront être exportés sans une autorisation du secrétaire d'État à l'Éducation nationale et à la Jeunesse,*

¹ Voir F. Allaire, « Les "trésors nationaux", le propriétaire et l'État », *AJDA* 2004, p. 1338.

² F. Duret-Robert, *Droit du marché de l'art*, Dalloz Action, 2007, p. 522.

qui devra se prononcer dans le délai d'un mois à partir de la déclaration fournie à la douane par l'exportateur ». Ce régime d'autorisation concernait les objets d'ameublement antérieurs à 1830, les œuvres des peintres, graveurs, dessinateurs, sculpteurs, décorateurs, antérieures au 1^{er} janvier 1900 et les objets provenant des fouilles pratiquées en France ou en Algérie.

En outre, aux termes de l'article 2 de la loi, qui fait l'objet de la présente QPC, *« l'État a le droit de retenir soit pour son compte, soit pour le compte d'un département, d'une commune ou d'un établissement public, au prix fixé par l'exportateur, les objets proposés à l'exportation. « Ce droit pourra s'exercer pendant une période de six mois »*.

Ainsi, jusqu'à l'abrogation des dispositions de la loi de 1941 par une loi du 31 décembre 1992, l'État disposait de plusieurs moyens pour s'opposer à la sortie du territoire national d'un bien culturel :

- la préemption (article 37 de la loi de finances du 31 décembre 1921) dans le cas où l'exportation avait pour objet de permettre une aliénation ;
- le classement d'office : l'article 14 de la loi du 31 décembre 1913 permet le classement des objets mobiliers sans le consentement du propriétaire, par un décret en Conseil d'État. Ce classement fait alors obstacle à l'exportation de l'objet ;
- l'opposition à l'exportation de l'œuvre, soit uniquement en refusant l'autorisation d'exportation, soit en combinant ce refus avec l'exercice d'un droit de retenir les œuvres (articles 1^{er} et 2 de la loi du 23 juin 1941)³.

Au titre de la loi du 23 juin 1941, le ministre disposait en effet de deux possibilités qu'il pouvait, le cas échéant, combiner :

– À compter de la date de la déclaration fournie à la douane par l'exportateur, le ministre disposait d'un délai d'un mois pour refuser explicitement l'exportation. En l'absence de sanction de ce délai, la décision était soumise à un régime de décision implicite de refus⁴ ;

³ Voir B. Edelman, « L'indemnisation du préjudice résultant du classement d'office d'une œuvre d'art », *Recueil Dalloz*, 1996, p. 511.

⁴ Le délai d'un mois n'est pas prescrit à peine de nullité. Le Conseil d'État a estimé qu'au terme de ce délai, si l'administration n'a pas pris de décision explicite, aucune décision implicite de rejet ou d'acceptation n'est pour autant née (CE, 3 avril 1987, *Cris Heugel*, n° 54140 : « Considérant que le ministre de la culture et de l'environnement n'était pas tenu, avant de décider l'acquisition de la croix, de prononcer, par une décision expresse, le sursis à statuer sur la demande d'autorisation d'exporter cet objet présentée par M. X... ; que le silence gardé pendant plus d'un mois sur cette demande n'a pas fait naître une autorisation implicite

– Le ministre disposait en outre d'un délai de six mois pour exercer son droit de retenir l'œuvre au profit d'une collection publique (collection de l'État, d'un département, d'une commune ou d'un établissement public). Ce délai permettait à l'État de faire expertiser l'œuvre par des spécialistes et de recueillir les fonds nécessaires à son acquisition. Le Conseil d'État a jugé qu'à partir du moment où l'État refusait expressément ou implicitement une exportation, l'intéressé ne pouvait plus retirer sa demande et l'État pouvait exercer son droit de retenir l'œuvre⁵.

Des sanctions pénales accompagnaient ces dispositions, puisque l'article 4 de la loi de 1941 disposait : « *Quiconque aura exporté ou tenté d'exporter des objets en fraude des dispositions qui précèdent, sera puni d'une amende au moins égale au double de la valeur desdits objets, lesquels seront saisis et confisqués au profit de l'État. En cas de récidive, le délinquant sera en outre puni d'un emprisonnement de six jours à trois mois* ».

Edmond Honorat et Rémy Schwartz expliquent le contexte de ces dispositions : « *À l'origine [...], l'"objet du droit de rétention était la sanction d'une fraude fiscale". En 1920, le gouvernement avait introduit une disposition qui frappait l'exportation des objets anciens d'un droit dont le taux pouvait aller jusqu'à 100 % de la valeur de l'objet exporté. La rétention de telles œuvres au prix proposé officiellement à l'exportation permettait de lutter contre la fraude fiscale. "Si l'État estime que le prix déclaré pour la vente est un prix fictif, il a le droit de dire : je me réserve de bénéficier de ce prix ; j'achète l'objet pour les musées nationaux ou pour le mobilier national" (Édouard Herriot)* »⁶.

La loi du 23 juin 1941 a été maintenue en vigueur en 1944, aucun texte n'étant venu constater de façon expresse sa nullité en application du deuxième alinéa de l'article 2 de l'ordonnance du 9 août 1944 relative au rétablissement de la légalité républicaine sur le territoire continental. Le Conseil d'État a d'ailleurs plusieurs fois fait application de cette disposition⁷.

d'exportation ; que les requérants ne sont, dès lors, pas fondés à soutenir que la décision d'acquisition aurait été prise sur une procédure irrégulière et en méconnaissance des droits qu'aurait conférés à M. X... une autorisation implicite d'exportation ». Finalement, dans le silence de l'administration naît une décision implicite de rejet à l'expiration d'un délai de quatre mois, même si un texte prescrit au ministre de prendre sa décision dans un délai plus bref (CE, 7 juin 1957, *Ministre de l'Intérieur c/ Sieur Lautié*).

⁵ CE Sect., 30 novembre 1990, *Ministre de la Culture c/ M. Woodner*, et, du même jour, *Ministre de la Culture c/ Société Alex Wengraf limited*, n^{os}100940 et 100812.

⁶ E. Honorat, R. Schwartz, « Régime des exportations d'œuvres d'art », *AJDA* 1991, p. 118.

⁷ CE, 18 février 1966, *Biekens*, n^o 64789 ; CE, 12 décembre 1969, *de Talleyrand-Périgord*, n^o 73969 ; CE, 5 octobre 1977, *Secrétaire d'État à la culture c/ Sté Elido World Corporation*, n^o 1501 ; CE, 17 juin 1985, *Dauberville*, n^o 54172 ; CE, 3 avril 1987, *Crts Heugel*, précité ; CE, 7 octobre 1987, *Ministre de la culture c/ Crts. Genty*, n^o 69141 ; CE Sect., 30 novembre 1990, *Ministre de la Culture c/ M. Woodner et Ministre de la Culture c/ Société Alex Wengraf Limited* précitées.

La loi de 1941 a été abrogée par l'article 14 de la loi n° 92-1477 du 31 décembre 1992 relative aux produits soumis à certaines restrictions de circulation et à la complémentarité entre les services de police, de gendarmerie et de douane.

B. – Origine de la QPC et question posée

Le requérant était propriétaire de meubles anciens qu'il avait entrepris de déménager de sa résidence française vers sa résidence au Royaume-Uni. Il avait présenté à ce titre une demande d'autorisation d'exportation conformément à l'article 1^{er} de la loi du 23 juin 1941. Le 1^{er} février 1982, l'administration a pris une décision d'acquisition du mobilier au prix déclaré.

La décision de retenir le mobilier n'a pas été contestée devant la juridiction administrative dans le délai de recours. Le requérant avait néanmoins refusé de contresigner le mémoire d'acquisition et de retirer le produit de la vente consigné auprès de la Caisse des dépôts et consignations.

Devant son refus persistant, l'administration a assigné le requérant devant la juridiction judiciaire. Saisi par la voie préjudicielle de la question de la légalité de la décision du 1^{er} février 1982, le Conseil d'État l'a déclarée illégale au motif que ni cette décision, ni la lettre de notification du 9 février 1982 n'indiquaient les motifs de la mesure d'appropriation du mobilier, en méconnaissance des exigences posées par l'article 1^{er} de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public⁸.

La déclaration d'illégalité de l'arrêté du 1^{er} février 1982 n'a toutefois pas eu pour effet de faire disparaître cet acte de l'ordonnancement juridique. Les meubles ont été conservés dans les collections du musée du Louvre.

Le requérant a demandé, le 28 septembre 2011, au ministre de la culture et de la communication de retirer la décision du 1^{er} février 1982. Il a formé un recours pour excès de pouvoir devant le tribunal administratif de Paris contre la décision implicite de rejet du ministre de la culture et de la communication. Dans son jugement du 29 novembre 2013, le tribunal a refusé de faire droit aux conclusions de la requête. La QPC a été posée en instance d'appel.

Le requérant soutient que les dispositions contestées portent atteinte au droit de propriété. Il fait notamment valoir que ces dispositions ne prévoient pas une juste et préalable indemnisation du propriétaire de l'œuvre ainsi appropriée par la puissance publique.

⁸ CE, 23 octobre 1996, n° 159621.

II. – Examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

Le Conseil constitutionnel a déjà eu l'occasion d'examiner à deux reprises des dispositions issues de lois adoptées sous le gouvernement de Vichy à l'occasion de QPC, auxquelles il a reconnu pleine valeur législative :

– l'article 1^{er} de la loi du 30 avril 1941 portant approbation de deux conventions (du 30-10-1940 et du 14-12-1940) passées entre le secrétaire d'État à l'agriculture et la Compagnie agricole de la Crau⁹ ;

– le troisième alinéa de l'article 82 de la loi d'urbanisme du 15 juin 1943¹⁰.

Le fait que la loi déferée ait été abrogée en 1992 n'empêche pas le Conseil constitutionnel de connaître de la question.

A. – Le caractère opérant du grief tiré de l'atteinte aux exigences découlant de l'article 17 de la Déclaration de 1789

1. – La jurisprudence du Conseil constitutionnel

La jurisprudence relative au droit de propriété est abondante et constante. Dans son dernier état, le Conseil constitutionnel juge que « *la propriété figure au nombre des droits de l'homme consacrés par les articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789 ; qu'aux termes de son article 17 : "La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité"* ; qu'en l'absence de privation du droit de propriété au sens de cet article, il résulte néanmoins de l'article 2 de la Déclaration de 1789 que les atteintes portées à ce droit doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi »¹¹.

Il faut distinguer entre les mesures de privation relevant de l'article 17 de la Déclaration de 1789, qui doivent être justifiées par une nécessité publique légalement constatée et comporter une juste et préalable indemnité, et celles qui portent atteinte au droit de propriété et relevant de l'article 2, qui, d'une part,

⁹ Décision n° 2010-52 QPC du 14 octobre 2010, *Compagnie agricole de la Crau (Imposition due par une société agricole)*.

¹⁰ Décision n° 2011-177 QPC du 7 octobre 2011, *M. Éric A. (Définition du lotissement)*.

¹¹ Voir notamment les décisions n°s 2011-208 QPC du 13 janvier 2012, *Consorts B. (Confiscation de marchandises saisies en douane)*, cons. 4 ; 2011-209 QPC du 17 janvier 2012, *M. Jean-Claude G. (Procédure de dessaisissement d'armes)*, cons. 4 ; 2011-212 QPC du 20 janvier 2012, *Mme Khadija A., épouse M. (Procédure collective : réunion à l'actif des biens du conjoint)*, cons. 3 ; 2013-316 QPC du 24 mai 2013, *SCI Pascal et autre (Limite du domaine public maritime naturel)*, cons. 3 ; 2013-325 QPC du 21 juin 2013, *M. Jean-Sébastien C. (Droit de délaissement d'un terrain inscrit en emplacement réservé)*, cons. 3 ; 2013-337 QPC du 1^{er} août 2013, *M. Didier M. (Présomption irréfragable de gratuité de certaines aliénations)*, cons. 3.

doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et, d'autre part, doivent être proportionnées à l'objectif poursuivi. Le Conseil retient une conception restrictive de la privation de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789. Cette notion a principalement vocation à s'appliquer à des procédures de nationalisation, d'expropriation ou des procédures analogues.

Le Conseil a notamment jugé que relèvent de la privation de propriété les dispositions du code des douanes qui « *permettent l'aliénation, en cours de procédure, par l'administration des douanes, sur autorisation d'un juge, des véhicules et objets périssables saisis ; que cette aliénation, qui ne constitue pas une peine de confiscation prononcée à l'encontre des propriétaires des biens saisis, entraîne une privation du droit de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789* »¹².

2. – Application au cas d'espèce

Les dispositions de la loi du 23 juin 1941 contestées n'étaient applicables qu'à des biens mobiliers. Aussi, le Conseil constitutionnel a formulé un considérant de principe légèrement différent de celui habituellement employé en matière de biens immobiliers. Il a en effet considéré « *qu'afin de se conformer [aux] exigences constitutionnelles [de l'article 17 de la Déclaration de 1789], la loi ne peut autoriser qu'une personne ne soit privée de sa propriété qu'en vertu d'une nécessité publique légalement constatée* » (cons. 3).

L'application de la notion de privation de propriété au sens l'article 17 de la Déclaration de 1789 à des biens mobiliers et valeurs mobilières n'est toutefois pas nouvelle : dès la décision du 16 janvier 1982 sur les nationalisations, le Conseil avait appliqué les exigences de l'article 17 à une privation de propriété portant sur des droits sociaux représentatifs de l'entreprise¹³.

En l'espèce, était déterminant le fait que la procédure de rétention instituée par les dispositions contestées conduise à une appropriation par la puissance publique sans même que le propriétaire n'ait manifesté l'intention de se dessaisir du bien. C'est ce qui différencie le régime institué par les dispositions contestées d'un régime classique de préemption, dans lequel l'acquisition du bien par la personne publique intervient lorsque le propriétaire avait manifesté son intention d'aliéner.

¹² Décision n° 2011-203 QPC du 2 décembre 2011, *M. Wathik M. (Vente des biens saisis par l'administration douanière)*, cons. 4.

¹³ Décision n° 81-132 DC du 16 janvier 1982, *Loi de nationalisation*. cons. 16.

La préemption consiste, pour l'autorité investie du droit de préemption, à se substituer à l'acquéreur lors de la vente du bien. Comme le Conseil constitutionnel l'a jugé dans sa décision du 9 octobre 2014 sur le droit de préemption des SAFER, elle ne constitue pas une privation de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789¹⁴, dans la mesure où elle suppose que le propriétaire a manifesté l'intention d'aliéner le bien préempté. Elle ne constitue pas davantage une privation à l'égard de l'acquéreur, qui n'a pas encore acquis le bien ainsi mis en vente.

Au contraire, l'appropriation par la puissance publique du seul fait que le propriétaire d'un bien a manifesté son intention de l'exporter, sans pour autant vouloir le céder, constitue une privation de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789.

Par conséquent, le Conseil constitutionnel a, dans la décision commentée, jugé : *« que les dispositions contestées de l'article 2 de la loi du 23 juin 1941 instaurent, au profit de l'État, le « droit de retenir » des objets dont l'autorisation d'exportation a été refusée en application de l'article 1^{er} ; que ce droit peut être exercé pendant une période de six mois suivant la demande tendant à obtenir cette autorisation d'exporter sans que le propriétaire ne manifeste aucune intention de les aliéner ; que, par suite, cette appropriation par une personne publique de biens mobiliers entraîne une privation du droit de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789 »* (cons. 5).

B. – La censure des dispositions contestées

La privation de propriété au sens de l'article 17 ne peut être justifiée que *« lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité »*¹⁵.

Le contrôle du critère de la nécessité publique justifiant la privation de propriété est restreint. Il est limité à l'erreur manifeste d'appréciation. De fait, suivant le Conseil constitutionnel, il appartient au seul législateur de déterminer ce qui relève de la nécessité publique¹⁶. En d'autres termes, le Conseil constitutionnel qui, selon la formule employée depuis sa décision IVG¹⁷, ne dispose pas d'un *« pouvoir général d'appréciation et de décision identique à celui du*

¹⁴ Voir en ce sens récemment, décision n° 2014-701 DC du 9 octobre 2014, *Loi d'avenir de l'agriculture et de la forêt*, cons. 21.

¹⁵ Décisions n° 81-132 DC du 16 janvier 1982, *Précitée*, cons. 44 et 46 ; n° 2011-169 QPC du 30 septembre 2011, *Consorts M. et autres (Définition du droit de propriété)*, cons. 6, et n° 2011-203 QPC du 2 décembre 2011, *précitée*, cons. 3.

¹⁶ Décision n° 89-256 DC du 25 juillet 1989, *Loi portant dispositions diverses en matière d'urbanisme et d'agglomérations nouvelles*, cons. 19.

¹⁷ Décision n° 74-54 DC du 15 janvier 1975, *Loi relative l'interruption volontaire de grossesse*, cons 1.

Parlement », ne substitue pas son appréciation à celle du législateur qui constitue l'expression de la volonté générale.

Le Conseil constitutionnel a par exemple admis que répondait à une nécessité publique la privation de propriété d'objets saisis qui ne peuvent être conservés sans courir le risque de détérioration¹⁸.

Dans les dispositions examinées dans la décision commentée, la finalité fiscale initiale de la loi de 1920 (sanctionner les exportateurs qui tentent d'é luder le paiement de taxes en minorant la valeur déclarée du bien), qui était également présente dans la loi du 23 juin 1941 a disparu lors de la suppression de la taxe à l'exportation (décret n° 58-1063 du 7 novembre 1958), comme le soulignent Edmond Honorat et Rémy Schwartz : « *La disparition des droits à l'exportation sur ces œuvres a ôté toute finalité fiscale à la législation. Mais son utilité restait certaine ; avec le droit de préemption que l'État peut exercer lors des ventes publiques, elle forme un dispositif qui permet à la collectivité nationale d'acquérir des œuvres d'art éléments de notre patrimoine.*

« *Une œuvre peut apparaître non lors d'une vente publique, mais à l'occasion de la décision d'un particulier de l'exporter. Les dispositions de la loi de 1941 sont alors les outils juridiques de l'intervention de l'État. Cette utilité explique et justifie le maintien de cette législation nonobstant ses origines vichystes* »¹⁹.

La loi de 1941 poursuit ainsi un objectif exclusif de protection du patrimoine national. Comme l'écrit Alain Bernard : « *le droit tant interne qu'international reconnaît à l'État la faculté de protéger ses richesses nationales d'histoire et d'art. Ces dispositions impératives, justifiées par l'intérêt général et qui forment une police spéciale, attribuent à l'Administration un arsenal de mesures destinées à protéger le patrimoine commun. Comme en matière d'urbanisme ou de protection des sites, chacun jouit de la richesse collective ainsi préservée* »²⁰.

L'objectif poursuivi est le maintien sur le territoire national des biens qui présentent un intérêt pour le patrimoine national. Cet intérêt permet à la fois le refus d'exportation (article 1^{er} de la loi de 1941) et l'exercice du droit de rétention (article 2). Or, cet objectif, qui est commun aux deux articles, est satisfait par la possibilité de refuser l'exportation, laquelle fait obstacle à toute sortie du bien du territoire. En ne distinguant pas un motif d'intérêt général de maintien sur le territoire national et un intérêt public justifiant l'appropriation par les collectivités publiques, les dispositions contestées permettent une mesure d'appropriation qui va au-delà du nécessaire.

¹⁸ Décision n° 2011-203 QPC du 2 décembre 2011, *M. Wathik M. (Vente des biens saisis par l'administration douanière)*, cons.5.

¹⁹ *Op. cit.* (ndbp n° 6)

²⁰ A. Bernard, « Estimer l'inestimable. Ou de l'indemnisation du propriétaire d'une œuvre d'art interdite d'exportation », *RTD Civ.* 1995, p. 271.

Qui plus est, sous l'empire des dispositions contestées, le propriétaire demandant une autorisation d'exportation ne dispose pas, comme sous le régime actuel, de la faculté de renoncer à l'exportation et de conserver la propriété de son bien qui demeure sur le territoire national.

Le Conseil constitutionnel a donc jugé : *« que la possibilité de refuser l'autorisation d'exportation assure la réalisation de l'objectif de maintien sur le territoire national des objets présentant un intérêt national d'histoire ou d'art ; que la privation de propriété permise par les dispositions contestées alors en vigueur n'est pas nécessaire pour atteindre un tel objectif ; qu'en prévoyant l'acquisition forcée de ces biens par une personne publique, alors que leur sortie du territoire national a déjà été refusée, le législateur a instauré une privation de propriété sans fixer les critères établissant une nécessité publique ; que, par suite, les dispositions contestées ne répondent pas à un motif de nécessité publique »* (cons. 6).

Il en résulte que la privation du droit de propriété permise par les dispositions contestées méconnaît les exigences de l'article 17 de la Déclaration de 1789. Par suite, le Conseil constitutionnel a déclaré l'article 2 de la loi du 23 juin 1941 contraire à la Constitution.

S'agissant des effets de la déclaration d'inconstitutionnalité, il n'était nul besoin de fixer la date de l'abrogation, celle-ci ayant déjà eu lieu en 1992. Le Conseil constitutionnel devait en revanche déterminer les conditions dans lesquelles les effets que la disposition a produits peuvent être remis en cause.

S'il peut sembler utile de ne pas remettre en cause les acquisitions effectuées selon cette procédure qui n'ont pas été contestées à ce jour, non plus que les décisions de justice relatives à de telles acquisitions devenues définitives, en revanche, interdire l'invocation de la déclaration d'inconstitutionnalité dans les instances en cours reviendrait à priver de tout effet la déclaration d'inconstitutionnalité. Qui plus est, l'abrogation ayant eu lieu il y a près de vingt-deux ans, les instances sont fort peu nombreuses, comme le soulignait le Premier ministre dans ses observations.

Souhaitant faire produire un effet utile à la QPC, le Conseil constitutionnel a donc jugé que l'inconstitutionnalité des dispositions de l'article 2 de la loi du 23 juin 1941 peut être invoquée dans les instances engagées à la date de la déclaration d'inconstitutionnalité et non jugées définitivement à cette date (cons. 9).