

# Revue

Lexbase Hebdo édition publique n°260 du 27 septembre 2012

[Public général] Questions à...

## L'équilibre entre le droit de préemption de l'Etat sur les œuvres d'art et respect des droits de l'adjudicataire — Questions à Benoît Jorion, avocat à la cour d'appel de Paris, spécialiste en droit public

N° Lexbase : N3589BT4



par Yann Le Foll, Rédacteur en chef de Lexbase Hebdo — édition publique

Réf. : CAA Paris, 1ère ch., 31 juillet 2012, n° 10PA01 590, mentionné aux tables du recueil Lebon (N° Lexbase : A0719ISG)

Dans un arrêt rendu le 31 juillet 2012, la cour administrative d'appel de Paris a dit pour droit que le régime du droit de préemption de l'Etat sur les œuvres d'art ne porte pas atteinte aux droits de l'adjudicataire. La cour relève, d'une part, que les dispositions de l'article L. 123-1 du Code du patrimoine définissant le cadre général d'exercice du droit de préemption rendent prévisible la possibilité d'une subrogation de l'Etat à l'adjudicataire ou à l'acheteur lors d'une vente aux enchères publiques. D'autre part, la décision de préemption, qui a pour objectif d'enrichir les collections nationales de biens de grande valeur afin de les exposer, de permettre au public d'en bénéficier et de renforcer le patrimoine culturel de l'Etat, est constitutive d'une mesure prise dans l'intérêt général et ne peut être regardée comme ayant fait supporter à l'intéressé une charge spéciale et exorbitante. En effet, les règles relatives au droit de préemption organisent un régime protecteur des droits de l'adjudicataire ou de l'acheteur en évitant de le laisser dans l'incertitude par l'effet du prolongement de l'indisponibilité du bien lorsqu'il est remis à l'Etat, lequel procède à sa "vérification", et obligent ce dernier à confirmer son intention de préempter dans le délai de quinze jours. Pour faire le point sur cette décision, Lexbase Hebdo — édition publique a rencontré Benoît Jorion, avocat à la cour d'appel de Paris, spécialiste en droit public.

## Lexbase : Pouvez-vous nous présenter le régime de préemption des œuvres d'art de l'Etat ?

**Benoît Jorion** : Le droit de préemption de l'Etat sur les œuvres d'art est très ancien, beaucoup plus que le droit de préemption urbain, puisqu'il remonte à une loi du 31 décembre 1921, aujourd'hui codifiée à l'article L. 123-1 du Code du patrimoine (N° Lexbase : [L7921IQG](#)). Il permet à l'Etat, et à lui seul, de préempter des œuvres d'art. Toutefois, d'après l'article L. 123-2 du même code (N° Lexbase : [L6804DYN](#)), "*l'Etat peut également exercer ce droit de préemption à la demande et pour le compte d'une collectivité territoriale ou d'une personne morale de droit privé sans but lucratif propriétaire de collections affectées à un musée de France*". L'article L. 143-8 (N° Lexbase : [L0452GZR](#)) y a ajouté la Fondation du patrimoine. L'article R. 123-2 du Code du patrimoine (N° Lexbase : [L5540IQA](#)) (ex-article 61 du décret n° 2001-650 du 19 juillet 2001, pris en application des articles L. 321-1 à L. 321-38 du Code de commerce et relatif aux ventes volontaires de meubles aux enchères publiques N° Lexbase : [L7478AYM](#)) définit pas moins de douze catégories d'œuvres d'art susceptibles de préemption. Les archives publiques et privées peuvent, également, être préemptées.

La procédure elle-même est particulière puisque la préemption peut porter à la fois sur une vente de gré à gré et sur une vente aux enchères. Un mécanisme d'information de l'autorité administrative, par exemple au moyen de l'envoi du catalogue, est prévu en préalable à la future vente. La déclaration de préemption est formulée immédiatement à l'issue de la vente. La décision de l'autorité administrative doit ensuite intervenir dans un délai de quinze jours. Enfin, il est désormais possible de préempter une œuvre mise en vente aux enchères par voie électronique. Dernière caractéristique, et non des moindres, qui distingue ce droit d'autres droits de préemption, la préemption de l'œuvre d'art se fait au prix arrêté soit par la dernière enchère soit par la vente de gré à gré. L'Etat se trouve donc subrogé à l'acquéreur. Il ne peut tenter d'acquérir l'œuvre à un prix inférieur, ce qui explique que le vendeur ne puisse alors pas renoncer à vendre.

## Lexbase : De quelle manière les propriétaires d'œuvre d'art et les collectionneurs peuvent-ils contester cette prérogative ? N'y a-t-il pas un risque de contournement des règles de droit commun au profit de la puissance publique ?

**Benoît Jorion** : Dans la fameuse affaire dite "Poussin" (T. confl., 2 juin 1975, n° 02 004 N° Lexbase : [A8061BDW](#), Rec. CE, p. 795), le Tribunal des conflits a posé que, si la vente de l'œuvre d'art est un contrat de droit privé, relevant comme tel du juge judiciaire, le contrôle de la légalité de la décision de préemption elle-même relève du seul juge administratif. Il est donc possible de contester la légalité de la décision de préemption de l'œuvre d'art devant le tribunal administratif. La jurisprudence est peu abondante en la matière, sans doute parce que, comme la préemption se fait au prix fixé par la dernière enchère ou par l'accord de gré à gré, la préemption ne mécontente que l'acheteur et pas le vendeur, ce qui réduit mécaniquement le contentieux. En matière de préemption des œuvres d'art, certains moyens utilisés devant le juge administratif pour contester d'autres types de décisions de préemption ne peuvent pas être utilisés. En revanche, d'autres moyens peuvent être tentés. En fait, il est vraisemblable que, comme souvent face à l'action de la puissance publique, beaucoup d'acheteurs ne fassent pas de recours parce qu'ils ignorent l'existence d'une telle possibilité, ce qui les prive de la possibilité d'acquérir le bien convoité.

Quant aux risques d'abus, ils sont inhérents à toute procédure de préemption. Le fait que seul l'Etat dispose de la prérogative de préempter réduit, certes, ce risque. Le fait que la préemption oblige l'Etat à acquérir, et donc à régler le prix de l'œuvre, limite aussi ce risque du fait de ses moyens financiers nécessairement limités. Contrairement au droit de préemption urbain, la préemption de l'œuvre ne peut avoir pour objet ou pour effet de simplement casser une vente. L'on peut, cependant, imaginer des décisions de préemption motivées davantage par la portée symbolique de l'œuvre ou par le refus de le voir vendu à tel ou tel plutôt que par son intérêt artistique. Ceci dit, la définition extensive des œuvres d'art susceptibles de préemption laisse beaucoup de marge de manœuvre à l'Etat.

## Lexbase : Quelle est la position de la jurisprudence sur ce type de préemption ?

**Benoît Jorion** : La jurisprudence a étendu à la préemption des œuvres d'art certaines des avancées relatives à d'autres droits de préemption. C'est ainsi que le délai de quinze jours laissé à l'administration pour prendre sa décision a été jugé comme étant, en réalité, un délai pour notifier sa décision (CE 9° et 10° s-s-r., 30 juillet 2003, n° 237 168, publié au recueil Lebon N° Lexbase : [A2449C9L](#), à propos de la préemption de l'œuvre de Balthus, *Cour de ferme à Chassy*), ce qui réduit en conséquence le délai laissé pour préempter. Il serait aussi intéressant d'inciter le juge administratif des référés à entendre à la préemption des œuvres d'art la présomption d'urgence qu'il a déjà posée au bénéfice de l'acquéreur évincé en matière de droit de préemption urbain, puis en matière de préemption des fonds de commerce.

Pour cette raison, la très récente décision du Conseil d'Etat qui institue une sorte de contrôle du bilan en matière de droit de préemption urbain (CE 1° et 6° s-s-r., 6 juin 2012, n° 342 328, publié au recueil Lebon N° Lexbase : [A4023INC](#)), en posant que la mise en œuvre du droit de préemption, eu égard, notamment, aux caractéristiques

du bien ou au coût prévisible, doit répondre à un intérêt général suffisant, pourrait être prometteuse en matière de préemption des œuvres d'art. Le juge administratif pourrait, ainsi, être conduit à se demander si, au regard par exemple de la richesse des collections nationales pour telle ou telle catégorie d'œuvre, et à l'importance du prix du bien préempté, la décision de préemption est justifiée. Le très grand pouvoir d'appréciation laissé aujourd'hui à l'administration pour préempter serait ainsi limité.

### **Lexbase : Quelles sont les avancées essentielles apportées ici par la cour administrative d'appel de Paris ?**

**Benoît Jorion :** Cet arrêt est intéressant en ce qu'il déplace le débat relatif à la légalité de la décision de préemption du terrain du respect des règles de droit interne au terrain du droit européen et communautaire. Le contexte s'y prêtait, la préemption portant sur une œuvre originale de Papouasie-Nouvelle Guinée venant d'Allemagne et acquise par un néerlandais de Monaco. Toutefois, sans grande surprise à mon sens, les moyens relatifs à la violation de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme (N° Lexbase : L7558AIR) et de l'article 1er du 1er Protocole additionnel (N° Lexbase : L1625AZ9) ont été rejetés.

La cour aurait pu rejeter ce dernier moyen en rappelant que, au sens de la jurisprudence du Conseil d'Etat (CE 5° et 7° s-s-r., 8 décembre 2000, n° 188 046, mentionné aux tables du recueil Lebon N° Lexbase : A1403AIS, Tables, %2), empêcher d'acquérir un bien ne porte pas atteinte au droit au respect des biens garanti par la CESDH, l'acquéreur potentiel n'étant, par définition, pas encore le propriétaire du bien. Elle va cependant plus loin pour répondre aux moyens développés en rappelant, d'une part, le caractère prévisible d'une préemption et, d'autre part, le caractère accessible de la norme. Ce faisant, la cour examine, d'ailleurs, le respect du règlement intérieur du conseil artistique des musées nationaux, ce qui constitue un intéressant moyen procédural de contestation de la décision de préemption. Enfin, elle justifie le droit de préemption par l'intérêt général. Il faut y voir là l'écho de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme (par exemple, CEDH, 28 mai 2002, Req. 33 202/96 N° Lexbase : A7593AYU). La cour administrative d'appel rappelle, également, que cette intervention de l'Etat ne peut altérer le prix fixé par la mise aux enchères. L'annonce prématurée de la préemption, lorsqu'elle aboutit à empêcher les enchères d'atteindre leur niveau normal, ouvre, en effet, droit à réparation au bénéficiaire du vendeur (CE, 8 juin 1966, n° 63 369, publié au recueil Lebon N° Lexbase : A5651B7G , rec. p. 374).

Quant à la critique tirée de l'atteinte à la libre circulation des biens et des personnes, la cour administrative d'appel l'a écartée en considérant que la préemption entraine dans l'exception admise par le TFUE en faveur de la protection des trésors nationaux. Je ne suis pas certain que toute œuvre préemptée puisse être qualifiée de trésor national, dont la notion est manifestement moins large que la notion d'œuvre d'art susceptible de préemption. Pour autant, la préemption d'une œuvre d'art, qui substitue un propriétaire à un autre, ne porte pas non plus, en elle-même, nécessairement atteinte à la libre circulation des marchandises. Certes, la protection tirée des règles de la domanialité publique va ensuite limiter la libre circulation de l'œuvre. Pour autant, en dépit de la définition large que l'article L. 2112-1 du Code général de la propriété publique (N° Lexbase : L0403H4P) fait du domaine public mobilier, qui inclut aujourd'hui "*les biens présentant un intérêt public du point de vue de l'histoire, de l'art, de l'archéologie, de la science ou de la technique*", toute œuvre d'art préemptée ne bénéficiera pas nécessairement systématiquement de ce régime protecteur.