Tribunal administratif de Paris 18 décembre 2009 N° 0701946
Association action culturelle

Mme Reuland

Rapporteur

Mme Nguyễn-Duy

Rapporteur public

Le Tribunal administratif de Paris

Audience du 4 décembre 2009

24.01.02.025

Vu la requête, enregistrée le 10 février 2007, présentée pour l'ASSOCIATION ACTION CULTURELLE, dont le siège est 51 Unni-Dong Chongro-Gu 110-350 à Séoul, Corée du Sud, par Me Kim ; l'ASSOCIATION ACTION CULTURELLE demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision en date du 2 janvier 2007 par laquelle ministre de la culture a refusé de faire droit à sa demande de déclassement du domaine public français des archives royales coréennes de la dynastie de Chosun ;

2°) de constater, à titre principal, que les archives royales ne font pas partie des biens du domaine public de l'Etat français ;

3°) de constater, à titre subsidiaire, que le déclassement des biens du domaine public de l'Etat français est en tout état de cause possible ;

4°) d'enjoindre au ministre de la culture de prononcer le déclassement du domaine public français des archives royales coréennes et leur restitution à l'ASSOCIATION ACTION CULTURELLE, sous astreinte de 1 500 euros par jour de retard passé un délai d'un mois à compter du jour où la décision à venir sera passée en force de chose jugée ;

5°) de mettre à la charge de l'Etat (ministre de la culture et de la communication) une somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu la décision attaquée ;

Vu la mise en demeure adressée le 17 janvier 2008 au ministre de la culture et de la communication, en application de l'article R. 612-3 du code de justice administrative, et l'avis de réception de cette mise en demeure ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 19 mars 2008, présenté par le ministre de la culture et de la communication qui conclut au rejet de la requête ;

Vu le nouveau mémoire, enregistré le 28 août 2008, présenté pour l'ASSOCIATION ACTION CULTURELLE, qui reprend les conclusions de sa requête et les mêmes moyens et demande en outre au tribunal d'enjoindre au pouvoir réglementaire de déposer un projet de loi devant le Parlement dans le but de procéder au déclassement du domaine public français des archives royales coréennes de la dynastie Chosun, sous astreinte de 1 500 euros par jour de retard passé un délai d'un mois à compter du jour où la décision à venir sera passée en force de chose jugée ;

Vu le nouveau mémoire, enregistré le 27 octobre 2008, par lequel le ministre de la culture et de la communication reprend les conclusions de sa requête et les mêmes moyens ;

Vu le nouveau mémoire, enregistré le 2 septembre 2009, présente pour l'ASSOCIATION ACTION CULTURELLE, qui reprend les conclusions de sa requête et les mêmes moyens ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la loi coréenne n° 961 du 10 janvier 1962, renforçant la loi coréenne n° 339 du 23 septembre 1954, protégeant les biens de la dynastie Chosun ;

Vu le règlement 3911/92 du Conseil et la directive 93/7/CEE, codifiés aux articles L. 112-1 et suivant du code du patrimoine ;

Vu la convention de La Haye pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé du 14 mai 1954 ;

Vu la convention de l'UNESCO relative aux mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites de biens culturels signée à Paris le 14 novembre 1970 ;

Vu la convention Unidroit du 24 juin 1995 sur les biens culturels volés ou illicitement exportés ;

Vu le code international de déontologie pour les négociants en biens culturels de l'UNESCO ;

Vu le code du patrimoine ;

Vu le code de la propriété des personnes publiques ;

Vu la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association ;

Vu 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 public ;

Vu le décret n° 94-3 du 3 janvier 1994 portant création de la Bibliothèque nationale de France ;

Vu le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 4 décembre 2009 ;

- le rapport de Mme Reuland ;
- les observations de Me Kim, pour l'association requérante ;
- et les conclusions de Mme Nguyễn-Duy, rapporteur public ;

Me Kim ayant été invité à présenter de brèves observations ;

Sur la capacité pour agir :

Considérant d'une part, qu'aux termes de l'article 2 de la loi du 1er juillet 1901 : "Les associations de personnes pourront se former librement sans autorisation, ni déclaration préalable" ; qu'il suit de là que les associations, même non déclarées, peuvent se prévaloir d'une existence légale ; que si, en application des articles 5 et 6 de la même loi, les associations non déclarées n'ont pas la capacité d'ester en justice pour y défendre des droits patrimoniaux, l'absence de la déclaration ne fait pas obstacle à ce que, par la voie du recours pour excès de pouvoir, toutes les associations légalement constituées aient qualité pour contester la légalité des actes administratifs faisant grief aux intérêts qu'elles ont pour mission de défendre ; que d'autre part, il résulte de la loi du 9 octobre 1981 modifiant la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association en ce qui concerne les associations dirigées en droit ou en fait par des étrangers, éclairée des travaux parlementaires qui l'ont précédée, que le législateur a entendu placer les associations étrangères dans la situation de droit commun des associations régies par la loi du 1er juillet 1901 ; qu'ainsi, le ministre de la culture et de la communication n'est pas fondé à soutenir que l'ASSOCIATION ACTION CULTURELLE, légalement constituée en Corée mais qui n'est pas implantée en France où elle n'a pas fait

l'objet de la déclaration prévue par l'article 5 de la loi de 1901, n'a pas qualité pour demander l'annulation de la décision attaquée ;

Sur l'intérêt pour agir :

Considérant qu'il ressort des statuts de l'association, et précisément de leur article 24 qu'il entre dans les missions de la commission de l'héritage culturel, organe fonctionnel de l'ASSOCIATION ACTION CULTURELLE, la protection de la culture coréenne et du patrimoine historique, ainsi que la promotion du retour des biens culturels et historiques perdus, le cas échéant au moyen d'actions en justice ; qu'ainsi, le ministre de la culture et de la communication n'est pas fondé à soutenir que la requérante est dépourvue d'intérêt pour agir ;

Sur le moyen tiré du défaut de motivation :

Considérant qu'aux termes de l'article 1 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 public : "Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent. / A cet effet, doivent être motivées les décisions qui : / - restreignent l'exercice des libertés publiques ou, de manière générale, constituent une mesure de police ; / - infligent une sanction ; / - subordonnent l'octroi d'une autorisation à des conditions restrictives ou imposent des sujétions ; / - retirent ou abrogent une décision créatrice de droits ; / - opposent une prescription, une forclusion ou une déchéance ; / - refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir ; / - refusent une autorisation, sauf lorsque la communication des motifs pourrait être de nature à porter atteinte à l'un des secrets ou intérêts protégés par les dispositions des deuxième à cinquième alinéas de l'article 6 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public." ;

Considérant que la décision de refus de déclassement contestée ne figure pas au nombre des actes administratifs dont la motivation est prévue par la loi du 11 juillet 1979 ; qu'ainsi, ce moyen doit être écarté comme inopérant ;

Sur le moyen tiré de l'erreur de droit :

Considérant que l'ASSOCIATION ACTION CULTURELLE fait valoir que la décision est entachée d'erreur de droit, les manuscrits litigieux ne pouvant être qualifiés de biens du domaine public de l'Etat français dans la mesure où, d'une part, au regard de leurs conditions d'entrée, ils n'ont pas valablement été incorporés dans le patrimoine français et dans la mesure où, d'autre part, l'absence de lien des archives royales coréennes avec la France empêche leur qualification de "biens de domaine public" ;

Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article L. 2112-1 du code de la propriété des personnes publiques : "Sans préjudice des dispositions applicables en matière de protection des biens culturels, font partie du domaine public mobilier de la personne publique propriétaire 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 (...)" ; et qu'aux termes de l'article L. 2141-1 du même code : "Un bien d'une personne publique mentionnée à l'article L.1 qui n'est plus affecté à un service public ou à l'usage direct du public, ne fait plus partie du domaine public à compter de l'intervention de l'acte administratif constatant son déclassement." ; qu'il se déduit de ces dispositions que l'appartenance au domaine public artificiel des biens repose, d'une part, sur le fait que la personne publique en est propriétaire et, d'autre part, sur la circonstance que le bien considéré fait l'objet d'une affectation soit à un usage public, soit à un service public ; que l'ASSOCIATION ACTION CULTURELLE fait valoir que les manuscrits litigieux n'ont pas été régulièrement incorporés dans le domaine public et que leur possession par les autorités françaises procède d'un pillage opéré en 1866, en méconnaissance des règles coutumières internationales alors en vigueur ;

Considérant qu'il n'est pas contesté que les documents conservés par la Bibliothèque nationale ont été dès l'origine et demeurent affectés à l'usage du public ; qu'il est aussi constant que les livres et manuscrits qui sont la partie constitutive et essentielle d'une bibliothèque dépendant du domaine public, appartiennent nécessairement à ce même domaine ; que dès lors, les conditions d'incorporation des biens sont, en l'espèce, sans incidence sur la dépendance de ceux-ci au domaine public, qui se déduit de l'autorité qui les détient depuis 140 ans et de leur mise à la disposition du public ; qu'en tout état de cause, si la requérante expose que le traité de Vienne conclu en 1864 entre l'Autriche-Hongrie et l'Italie , que le traité signé en 1866 entre la Prusse et le Grand Duché de Hesse, et que le traité de Paris du 30 mai 1814, comportaient des clauses de restitution de documents ou d'oeuvres d'art pillés en temps de guerre, attestant de l'émergence de cette question au XIXe siècle, il ne ressort cependant pas des pièces du dossier qu'une coutume internationale, pratique générale considérée comme étant le droit, prévalait alors ;

Considérant, en second lieu, qu'aux termes de l'article 2 du décret du 3 janvier 1994 portant création de la Bibliothèque nationale de France (BNF) : "La Bibliothèque nationale de France a pour missions : / 1° De collecter, cataloguer, conserver et enrichir dans tous les champs de la connaissance, le patrimoine national dont elle a la garde, en particulier le patrimoine de langue française ou relatif à la civilisation française ; / A ce titre : / elle exerce, en vertu de l'article 5, alinéa 2, de la loi du 20 juin 1992 susvisée, les missions relatives au dépôt légal confiées par cette loi et les décrets pris pour son application à la Bibliothèque nationale ; elle gère, pour le compte de l'Etat, dans les conditions prévues par la loi du 20 juin 1992 susvisée, le dépôt légal

dont elle est dépositaire. Elle en constitue et diffuse la bibliographie nationale ; / elle rassemble, au nom et pour le compte de l'Etat, et catalogue des collections françaises et étrangères d'imprimés, de manuscrits, de monnaies et médailles, d'estampes, de photographies, de cartes et plans, de musique, de chorégraphies, de documents sonores, audiovisuels et informatiques ; / elle participe à l'activité scientifique nationale et internationale ; / 2° D'assurer l'accès du plus grand nombre aux collections, sous réserve des secrets protégés par la loi, dans des conditions conformes à la législation sur la propriété intellectuelle et compatibles avec la conservation de ces collections ; qu'aux termes de l'article 21 du même décret: "la Bibliothèque nationale de France reçoit la garde des ouvrages, documents et collections ayant fait l'objet du dépôt légal auprès de la Bibliothèque nationale ou acquis à titre gratuit ou onéreux par la Bibliothèque nationale ou par l'établissement public de la Bibliothèque de France. / La Bibliothèque nationale de France acquiert et conserve pour le compte de l'Etat les documents et objets achetés sur les crédits dont elle dispose, ou provenant de dons et legs qui pourraient lui être consentis. / Les collections mentionnées à l'article 2 du présent décret restent la propriété inaliénable de l'Etat." ;

Considérant que les manuscrits litigieux font partie des collections étrangères mentionnées par l'article 2 du décret du 3 janvier 1994 précité et constituent des trésors nationaux au sens de l'article L. 111-1 du code du patrimoine qui dispose que: "Les biens appartenant aux collections publiques et aux collections des musées de France, les biens classés en application des dispositions relatives aux monuments historiques et aux archives, ainsi que les autres biens qui présentent un intérêt majeur pour le patrimoine national au point de vue de l'histoire, de l'art, ou de l'archéologie sont considérés comme des trésors nationaux" ;

Considérant que la circonstance que les manuscrits soient d'origine étrangère ne les prive pas de la qualité de trésor national au sens de l'article L. 111 du code du patrimoine ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'ASSOCIATION ACTION CULTURELLE n'est pas fondée à soutenir que les manuscrits ne constituent pas une dépendance du domaine public ;

Sur le moyen tiré de la méconnaissance des normes internationales :

Considérant, à titre liminaire, que les lois coréennes dont se prévaut l'ASSOCIATION ACTION CULTURELLE sont inopérantes en l'espèce ;

Considérant que l'ASSOCIATION ACTION CULTURELLE soutient que, en refusant en 2007 de déclasser et de restituer les archives de la dynastie Chosun, le ministre de la culture aurait méconnu les engagements pris par la France en faveur de la restitution des biens culturels ayant illicitement quitté

leur territoire et notamment le Règlement 3911/92 du Conseil et la directive 93/7/CEE codifiés aux articles L. 112-1 et suivants du code du patrimoine, la convention de La Haye pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé du 14 mai 1954, la convention de l'UNESCO relative aux mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites de biens culturels signée à Paris le 14 novembre 1970, la convention Unidroit du 24 juin 1995 sur les biens culturels volés ou illicitement exportés, le code international de déontologie pour les négociants en biens culturels de l'UNESCO, rédigé en novembre 1999 ;

Considérant que les dispositions communautaires, transposées en droit interne, qui visent les échanges intracommunautaires ne peuvent être utilement invoquées en l'espèce ; que la France, qui n'est pas partie à la convention Unidroit, ne saurait se voir opposer les stipulations de ce texte ; que les conventions de La Haye et de l'UNESCO ne peuvent utilement être invoquées au soutien de la demande de déclassement de biens culturels détenus antérieurement à leur entrée en vigueur ; qu'enfin, le champ d'application du "code international de déontologie pour les négociants en biens culturels" de l'Unesco rédigé en novembre 1999 ne couvre pas la situation en cause dès lors qu'il ne concerne que les professionnels du commerce de biens culturels ; qu'il résulte dès lors de ce qui précède, sans même qu'il soit besoin d'examiner si un effet direct s'attache aux textes invoqués, que la décision n'a pas méconnu les conventions internationales et les textes communautaires susmentionnés ;

Sur le moyen tiré du refus du ministre de faire usage de son pouvoir de déclassement :

Considérant que l'ASSOCIATION ACTION CULTURELLE soutient que la France a déjà procédé à plusieurs déclassements par l'adoption de lois et admet donc qu'il soit dérogé au principe d'inaliénabilité des collections publiques en considération de la particularité propre à chaque situation ;

Considérant qu'aux termes de l'article L. 2141-1 du code de la propriété des personnes publiques : "Un bien d'une personne publique mentionnée à l'article L.1 qui n'est plus affecté à un service public ou à l'usage direct du public, ne fait plus partie du domaine public à compter de l'intervention de l'acte administratif constatant son déclassement." ;

Considérant que les manuscrits, détenus par la Bibliothèque nationale de France, n'ont pas cessé d'être affectés à l'usage du public et qu'ainsi, aucun changement dans les circonstances de fait ne justifiait que, sur le fondement de l'article précité, le ministre examine l'opportunité de procéder à leur déclassement; qu'en l'absence de tout autre disposition législative ou réglementaire applicable, le ministre de la culture n'était pas tenu de procéder au déclassement des manuscrits litigieux ;

Considérant enfin que la décision attaquée n'étant entachée d'aucune erreur de droit et ne méconnaissant pas les engagements internationaux de la France, la question de l'opportunité de la restitution des archives de la dynastie Chosun aux autorités coréennes n'est pas susceptible d'être discutée devant le juge de l'excès de pouvoir ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que l'ASSOCIATION ACTION CULTURELLE n'est pas fondée à demander l'annulation de la décision du ministre de la culture en date du 2 janvier 2007 ; que ses conclusions aux fins d'injonction ne peuvent, par suite, qu'être rejetées ; qu'il en va de même de celles présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

DECIDE:

Article 1er : La requête de l'ASSOCIATION ACTION CULTURELLE est rejetée.

Article 2: Le présent jugement sera notifié à l'ASSOCIATION ACTION CULTURELLE et au ministre de la culture et de la communication.

Délibéré après l'audience du 4 décembre 2009, à laquelle siégeaient :

Mme Driencourt, président,

Mme Labetoulle, premier conseiller,

Mme Reuland, conseiller,

Lu en audience publique le 18 décembre 2009.

Le rapporteur,

Le président,

Le greffier,