Bernard NOTARI M Cole Pot confidentiel

09 FEV. 1994

préparer une note au ministre que va recevoir M Landowski dans les prochains jours sur les points suivants

BREVES REMARQUES SUR LE PROJET DE LOI
RELATIF AUX MUSEES
****

art 1 cohérence des collections et droit de propriété
représentation de l'institut au CSM

Compte rendu succinct d'une réunion regroupant autour de M. Marcel Landowski, Chancelier de l'Institut, : M. Bernard Zehrfuss, Secrétaire perpétuel de l'Académie des Beaux-Arts; M. Maurice Schumann, membre de l'Académie française; M. André Bettencourt, membre de l'Académie des Beaux-Arts; M. Alain Plantey, membre de l'Académie des Sciences morales et politiques. art 5

sur les conservateurs

1/ **REMARQUES GENERALES** sur les libéralités art 13

Dans sa version actuelle le projet de loi relatif aux musées encourt probablement des griefs d'inconstitutionnalité. Il porte des atteintes générales et non compensées au droit de propriété et à la liberté d'entreprendre. On peut aussi se demander s'il ne porte pas atteinte à l'autonomie des établissements publics et aux libertés locales sans respect des principes démocratiques de la participation et de la concertation.

a) Atteinte au droit de propriété

L'Etat fixe de manière autoritaire la liste des musées appartenant à des personnes morales, publiques ou privées dont les collections présentent un intérêt national.
Une fondation reconnue d'utilité publique constituée à cet effet ou une association consituée de même, qui possèdent des collections très importantes peuvent être classées sans aucune concertation et sans la garantie d'une procédure contradictoire et publique alors qu'en vertu du classement l'Etat impose des obligations (accès au public, inventaires, etc...) et l'Etat en contrôle le respect par des missions d'inspection.
Dès l'inscription par voie autoritaire sur la liste, la personne propriétaire voit restreindre, voire même supprimer, son droit de disposer des biens qui lui appartiennent.
Si la personne morale publique ou privée souhaite enrichir la collection du musée inscrit sur la liste, elle doit justifier auprès de l'Etat de l'intérêt de l'acquisition et de sa cohérence avec la collection existante. Si elle souhaite aliéner une partie d'une collection, elle ne pourra le faire qu'au profit d'un autre musée national, autrement dit qu'au profit de l'Etat, c'est-à-dire dans des conditions léonines.
L'Etat peut obliger la personne morale, publique ou privée, à réaliser des travaux pour la protection, la sécurité des collections, sans que sa contribution puisse excéder 50% de ces frais et sanctionner l'impécuniosité du propriétaire des collections en les lui retirant.

faux

.....

b) Atteinte à la liberté d'entreprendre et de contracter

La responsabilité scientifique des collections des musées inscrits ne peut être confiée qu'à une personne présentant des qualifications bien définies. Sera très probablement créé, par cette disposition, un nouveau monopole d'embauche (comme pour les dockers) au profit du corps des conservateurs formés par l'école du Patrimoine.
De même, le monopole de restauration au profit de restaurateurs agréés ou au profit des centres de restauration agréés par l'Etat, est contraignant.

c) En ce qui concerne l'autonomie des collectivités territoriales, la loi permet à l'Etat d'invoquer le motif imprécis de la plus grande cohérence des collections pour disperser le patrimoine. Le même danger pèsera sur les collections des établissements publics des fondations.

2/ CRITIQUES DU PROJET AU REGARD DES INTERETS DE L'INSTITUT

Ce projet encourt plusieurs critiques. Les principales sont les suivantes :

- L'Institut, après l'Etat, premier propriétaire de collections artistiques en France, n'a jamais été consulté sur un projet qui le concerne au premier chef.

- Un musée est un ensemble de biens permanents, mobiliers et immobiliers. Va-t-on modifier d'office les châteaux ou les hôtels pour revoir, selon des critères à la mode, la présentation des collections (c'est ce qui se passe en partie au Louvre) ?

- Les musées de l'Institut sont au premier chef concernés mais on ne prévoit pas qu'il y aura des académiciens comme membres de droit du Conseil supérieur des Musées.
Les représentants de l'Institut ne seraient que consultés sur la volonté de l'Etat d'inscrire Chantilly, Jacquemart-André, Marmottan sur la liste.

- Si la loi avait été votée en 1990, lors de la parution diffamatoire dans l'Express d'un rapport faux sur la prétendue disparition de 350 ouvrages au Musée Jacquemart-André, l'Etat aurait unilatéralement transféré en toute propriété et à titre gratuit, selon les dispositions de l'article 5 du projet de loi, les collections dans un autre musée inscrit, autrement dit dans un musée de l'Etat.

- Les collections de Marmottan, de Langeais, d'Ephrussi, etc... devront être confiées à des conservateurs professionnels, titre que la Direction des Musées de France ne reconnaîtra probablement pas aux académiciens en général.

- Les dispositions de l'article 13 seront probablement interprétées comme affirmant que toutes les libéralités consenties à un musée de l'Institut sont réputées avoir été faites à l'Etat ?

CONCLUSION GENERALE

M. X ou Y, grand propriétaire privé de collections remarquables, si ce projet de loi est voté, ne voudra probablement plus donner ou léguer à l'Institut et préfèrera même créer un musée à l'étranger plutôt qu'en France.

SOCIETE CIVILE D'AVOCATS
BETTINGER-RICHER-BRECHON-DE FORGES

TELECOPIE

DE
FROM : MAITRE LAURENT RICHER, Professeur à la Faculté de Droit de Paris 1 a bien voulu m'adresser quelques remarques
TéL: 46 03 89 01
Fax : 46 03 87 27
L.R.

A
TO: MONSIEUR Eric PEUCHOT FAX 44 41 43 41

nombre de pages (non comprise la page de garde)
number of pages (not including cover sheet) *1*

REMARQUES SUR LE TITRE I du projet de loi relatif aux musées....

■ Le projet de loi utilise des notions d'une grande imprécision qui susciteraient de graves difficultés d'interprétation : "universalité patrimonaiel" , "patrimoine de la Nation"

■ Une ambiguïté existe à l'article 3 alinéa 2 : les propriétaires de collections ont l'obligation de les "conserver" : s'agit-il d'en assurer la conservation ou de ne pas les aliéner ?
Cela dépend :

❑ L'inaliénabilité est instaurée à l'égard de tous les propriétaires par l'article 4 , alinéa 2 , mais cette disposition ne s'applique que dans la phase transitoire d'instruction du projet d'inscription. Même ainsi limitée ,la constitutionnalité de cette disposition est douteuse.
❑ L'inaliénabilité permanente n'est prévue que pour les collections des personnes publiques , ce qui ne fait que confirmer l'appartenance des collections au domaine public. (art.5).
Cependant , le droit de disposer des collections est limité pour les personnes privées par l'article 6 qui ne permet l'aliénation qu'au profit d'un autre musée inscrit . De la sorte une limitation considérable au droit de propriété peut être instaurée par décision administrative sans aucune compensation . La constitutionnalité de ce système est douteuse.

❑ S'agissant des collections des personnes publiques l'emprise de l'Etat est totale : les collections peuvent , pour des motifs de "cohérence" ou de

"protection", être transférées "en toute propriété et à titre gratuit à une autre personne publique". Il ne s'agit pas d'une mise en oeuvre de la théorie des mutations domaniales , laquelle consiste en un changement d'affectation sans disparition du droit de propriété.
Il est constant que les personnes publiques sont propriétaires de leur domaine et que le Conseil constitutionnel (à la différence de la Cour européenne des droits de l'homme) a admis que la propriété publique entre dans le champ d'application de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. La "cohérence" des collections peut difficilement être considérée comme une "nécessité publique" . Le transfert sans indemnité n'est pas acceptable . On relève d'ailleurs que le Conseil d'Etat, dans son rapport de 1986 sur les propriétés publiques , n'a envisagé la possibilité d'introduire dans notre droit l'expropriation des propriétés publiques (immobilières) qu'après indemnisation " (EDCE n°38,1987,p.17).

■ Dans les cas où l'Etat n'est pas déjà propriétaire des collections des musées érigés en établissements publics , l'article 13 équivaut , lui aussi , à une expropriation. Cependant , il est à penser que l'article 13 ne saurait s'appliquer à L'Institut , qui , s'il est établissement public , n'est pas "musée érigé en établissement public.

■ L'article 8 du projet instaure un monopole de la "responsabilité scientifique" des collections au profit de conservateurs désignés dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. Compte tenu de la liberté qui existait jusqu'ici au moins pour la responsabilité scientifique des collections privées , il s'agit là d'une atteinte à la liberté d'entreprise et à la liberté professionnelle.

□ Le principe d'autonomie des établissements publics ne pourrait cependant être invoqué car il n'a pas reçu la consécration constitutionnelle.

SÉNAT

République Française

Commission des Affaires Culturelles

Paris, le 9 février 1994

Réf : BS/MCT n° 2404

Note à l'attention du Président Schumann

Eléments de réponse aux observations formulées par l'Institut sur le projet de loi «musées»

1. En tant que le projet de loi porterait atteinte au droit de propriété

a) Depuis le début du XXe siècle, le droit français reconnaît la *licéité des atteintes portées au droit de propriété dans l'intérêt général* pour assurer la protection du patrimoine national.

• Théodore Reinach, l'un des théoriciens de la protection des objets mobiliers appartenant au patrimoine national, a défendu en 1912 la thèse d'une «copropriété» partagée entre la personne propriétaire de l'objet à protéger et l'Etat garant de cette protection. Il estimait que «*l'Etat, représentant de la Nation, puise le droit d'intervenir, soit par l'expropriation, soit par la constitution d'une servitude spéciale, pour préserver, contre les dangers qui le menacent, son patrimoine artistique et historique, pour empêcher l'incurie de laisser tomber les monuments en ruines, le vandalisme de les saccager, la cupidité de les expatrier, l'ignorance ou le mauvais goût de les défigurer par des restaurations téméraires*». Un député (socialiste, il est vrai) a, au cours de la discussion de la loi de finances pour 1921, été jusqu'à proposer l'idée que les particuliers détenteurs d'objets «*de nature à figurer dans une collection nationale*» n'étaient, en réalité que les «*usufruitiers d'une richesse appelée à devenir nationale*».

• Depuis cette époque, le **législateur s'est efforcé de rechercher un compromis entre les droits légitimes du propriétaire et l'intérêt général**. En 1909, il autorise le classement des objets mobiliers appartenant à des particuliers et en interdit l'exportation ; il ne va pas toutefois jusqu'à prévoir le classement des objets mobiliers sans le consentement du propriétaire.

La loi du 31 décembre 1913, qui est toujours en vigueur, franchit ce pas et rend possible le classement des biens mobiliers sans l'accord de leur propriétaire ; elle l'entoure cependant d'une procédure plus contraignante : un décret en Conseil d'Etat est nécessaire alors qu'un simple arrêté ministériel suffit lorsque le propriétaire est consentant.

b) Les sujetions imposées par le projet de loi aux propriétaires de musées, dont les collections seraient reconnues d'intérêt national, ne

restreignent pas sensiblement la «liberté» d'action dont ils disposent aujourd'hui :

• les collections des musées appartenant à des **personnes publiques** sont aujourd'hui inaliénables et imprescriptibles en tant qu'elles font partie du **domaine public** de la collectivité propriétaire.

Pour ce qui est des **musées privés**, la permanence des collections résulte le plus souvent de la volonté du donateur ou du légataire qui a permis leur création ou a contribué à enrichir leur collection. C'est le cas lorsque le musée est constitué sous la forme d'une **fondation** : la collection qui constitue tout ou partie de sa dotation est irrévocablement affectée à l'objet défini par le testateur. La direction des musées de France a par ailleurs imposé aux musées contrôlés gérés par des **associations** de la loi de 1901 d'inclure une clause d'inaliénabilité dans leurs statuts ; si l'on peut mettre en doute la validité de cette clause, force est de constater qu'elle n'a pas à ce jour été contestée par les intéressés.

• La réglementation actuelle (article 9 de l'ordonnance du 13 juillet 1945) soumet à l'avis préalable du ministre de la culture, rendu après consultation du conseil artistique des musées classés et contrôlés, les acquisitions d'oeuvres d'art, de même que l'acceptation définitive d'un don ou d'un legs par les musées de province. Cet avis est également requis préalablement au dépôt d'oeuvres d'art dans les musées classés.

• C'est une des caractéristiques du droit administratif français que de permettre, lorsqu'elle est expressément prévue par la loi et justifiée par la carence de l'intéressé, **l'exécution d'office des décisions de l'administration**. La procédure prévue par l'article 7 du projet de loi paraît offrir des garanties suffisantes à la personne morale propriétaire du musée.

L'administration n'est fondée à intervenir que lorsque la conservation ou la sécurité d'un bien sont menacées et que le propriétaire, mis en demeure d'agir, n'a pas pris les mesures jugées nécessaires pour faire cesser cet état de fait. L'Etat ne pourra ordonner que des **mesures conservatoires** et devra **motiver** sa décision. Ce n'est qu'en cas de «nécessité dûment constatée» qu'il lui sera permis d'ordonner, **à titre provisoire**, le transfert du bien dans un autre musée pour assurer sa sécurité. Le dernier alinéa, qui prévoit que la participation financière de l'Etat pourra atteindre jusqu'à 50 % des frais exposés par la mise en oeuvre de cette procédure, est plutôt favorable aux propriétaires de musées si l'on considère que dans de nombreux cas le coût de l'exécution d'office est supporté par les administrés.

c) Si la formulation du **deuxième alinéa de l'article 5 du projet de loi** est particulièrement malheureuse, l'objectif poursuivi par la direction des musées de France ne paraît pas devoir susciter de crainte exagérée. D'après les indications fournies par ses responsables, il s'agit de permettre, en accord avec les collectivités intéressées, le transfert d'un musée d'une collectivité publique à une autre collectivité publique sans être contraint pour parvenir à cette fin de procéder à une «désaffectation» artificielle de la collection. Cet article a été conçu pour répondre très concrètement aux difficultés soulevées par un cas d'espèce : la ville de Grenoble souhaite transférer au département de l'Isère, avec consentement de celui-ci, la propriété et la responsabilité du musée du Dauphinois implanté sur son territoire, afin de se consacrer à la gestion de son musée des Beaux-arts et de renforcer la cohérence de sa politique culturelle.

Si le rapporteur souhaite, après consultation du service des domaines et de l'Agence judiciaire du trésor, maintenir ces dispositions, il est vraisemblable qu'il s'attachera à en proposer une rédaction moins ambiguë.

2. En tant que le projet de loi porterait atteinte à la liberté d'entreprendre et de contracter

Il paraît légitime, pour assurer la conservation et la transmission du patrimoine national, de confier la responsabilité scientifique des musées les plus importants à des professionnels formés à cette fin. De même, compte tenu des atteintes irrémédiables qui peuvent être portées aux objets mobiliers du fait de l'incompétence ou de l'audace de certains «restaurateurs», l'on conçoit que l'Etat contrôle la compétence et le professionnalisme des personnes appelées à intervenir sur des objets appartenant à des collections d'intérêt national.

3. En tant que le projet de loi porterait atteinte au principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales

La loi du 22 juillet 1983 portant répartition des compétence entre les communes, les départements, les régions et l'Etat (article 62) a certes posé le principe selon lequel les musées des régions, des départements et des communes sont organisés et financés par ceux-ci. Elle n'en a pas moins admis que leur activité restait soumise au **contrôle technique de l'Etat**. Le projet de loi tend précisément à définir la nature et les modalités d'exercice et de contrôle.

En outre, et par dérogation aux principes généraux applicables en matière de décentralisation, le législateur a jugé nécessaire, en 1986, de **perréniser** les **concours financiers versés par l'Etat aux musées des collectivités territoriales.**

4. La difficulté soulevée par l'interprétation de l'article 13 du projet de loi

L'article 13 du projet de loi a été conçu pour préserver «l'unité des collections nationales», principe auquel les conservateurs sont très atttachés à la suite de l'érection du Louvre en établissement public.

A première vue, cet article ne paraît pas indispensable : le principe de l'appartenance des collections de l'établissement public du Louvre à l'Etat est posé par son décret fondateur.

S'il apparaissait nécessaire, après examen, de faire figurer ces dispositions dans la loi ~~qu'il était jugé nécessaire~~, il conviendrait de le rédiger autrement pour ne laisser subsister aucune ambiguïté.

*

* *

En conclusion, le projet de loi ne semble pas soulever de problème de fond particulier. Certaines notions devront être précisées et la rédaction de certains alinéas améliorée afin de lever toute ambiguïté.