Quand l'équilibre devient art – Le Conseil de l'Europe et la balance des intérêts des propriétaires et de la collectivité en matière de patrimoine culturel

PAR

Marie-Sophie DE CLIPPELE

Chercheuse à l'Université Saint-Louis – Bruxelles
Aspirante FNRS

Résumé

La propriété privée et la protection du patrimoine culturel sont deux intérêts en tension. L'analyse des textes normatifs et de la jurisprudence européenne permet d'émettre l'hypothèse d'un renforcement de la protection non seulement patrimoniale, mais aussi de celle du propriétaire privé. Cette double intensification ne mène toutefois pas à un affrontement entre les deux intérêts mais elle permet un mouvement dialectique, toujours à la recherche d'un équilibre.

Abstract

The interests of private ownership and of cultural heritage protection are in tension with one another. Through the analysis of the legal texts and the jurisprudence of the European Court, this article formulates a hypothesis about an increased protection not only of cultural heritage but also of private ownership. However, this double strengthening doesn't lead to a clash between both interests, but it allows a dialectic movement, always searching for a fair balance.

Le patrimoine culturel pose la question de savoir comment faire coexister propriété privée et appartenance à une collectivité. Si des œuvres d'art telles que le tableau « Le jardinier » de Vincent Van Gogh ou la bibliothèque de la famille princière Fürst von Thurn und Taxis sont et restent la propriété d'une personne privée, leur classement garantit en revanche un pouvoir de contrôle,

notamment par le droit d'accès et de préservation, à la collectivité[1]. De la tension entre cette pluralité d'intérêts et d'usages apparaît la nécessaire recherche d'un équilibre.

La tension est palpable dans le terme même de « patrimoine ». Ce terme ambigu oscille, en effet, entre individualisme et collectivisme selon que l'on le perçoive sous l'angle du droit privé ou du droit public. Ainsi, au sens civil, désigne-t-il l'ensemble des biens, présents et à venir, attachés à une personne et formant une universalité de droit. À l'opposé de cette approche, se dessine en droit public une perception collectiviste du patrimoine, axée sur l'idée de conservation et de transmission aux générations futures[2] de tous les « trésors » du passé[3].

Le droit de propriété recèle également une certaine ambiguïté. D'abord, il est un droit fondamental « comme les autres »[4], destiné à garantir à l'individu le respect de ses biens. Des restrictions peuvent être apportées à ce droit à condition qu'elles soient prévues par la loi, qu'elles poursuivent un but légitime et qu'elles soient proportionnées. Toutefois, le droit de propriété est « moins évident »[5] que d'autres droits fondamentaux, car il peut être réduit ou anéanti au nom de l'intérêt général ou face aux droits sociaux et culturels qui exigent parfois une redistribution des richesses[6]. En effet, le droit de propriété est soumis, plus qu'un autre droit, aux « exigences de l'intérêt collectif »[7], telle la pro-

[1] Fr. Ost, « Le patrimoine, un concept dialectique adapté à la complexité du milieu », *Het milieu – L'environnement*, Notariële dagen – Journées notariales, Turnhout, 1993, p. 29.

[2] Voy. le terme anglais de *heritage* reflétant mieux le concept collectif. Pour un commentaire approfondi de la traduction entre les termes français et anglais, voy. A. Desvallées, « Émergence et cheminements du mot patrimoine », *Musées et collections publiques de France*, n° 208, 1995-3, p. 14.

[3] J.-P. Babelon et A. Chastel, *La notion de patrimoine*, Paris, Liana Levi, 1994, p. 11.

[4] Fr. Krenc et B. Renauld, « Les limites du droit de propriété et l'expropriation », *in* D. Renders (dir.), *L'expropriation pour cause d'utilité publique*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 63.

[5] J. De Meyer, « Le droit de propriété dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », *in* S. Marcus Helmons (éd.), *Le droit de propriété en Europe occidentale et orientale – Mutations et limites d'un droit fondamental*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 55.

[6] Cet article n'ambitionne pas d'entrer dans la controverse relative à la nature du droit de propriété, amplement commentée dans de nombreux ouvrages. Voy. notamment, G. Haarscher, « Le droit de propriété est-il un droit de l'homme ? », *in* S. Marcus Helmons (éd.), *Le droit de propriété en Europe occidentale et orientale – Mutations et limites d'un droit fondamental*, Bruxelles, Bruylant, 1995, pp. 9-15 ainsi que l'ouvrage cité plus bas à la note infrapaginale n° 8.

[7] Fr. Krenc et B. Renauld, « Les limites du droit de propriété et l'expropriation », *op. cit.*, p. 63.

tection du patrimoine culturel. Le propriétaire doit composer avec la collectivité et il ne peut plus agir en maître absolu sur son territoire[8].

Consciente de cet équilibre à maintenir entre les intérêts divergents, la Cour européenne des droits de l'homme a tendance à examiner attentivement les justifications des choix et des décisions des autorités nationales en cas d'ingérence dans le droit de propriété[9]. Ainsi, pourrions-nous émettre l'hypothèse d'un renforcement, au sein du Conseil de l'Europe, non seulement de la protection du patrimoine culturel, mais aussi de celle du propriétaire privé. Il nous semble que, d'une part, la protection du patrimoine culturel est en plein essor, le nombre de textes normatifs augmentant considérablement ces dernières décennies, tels des piliers qui fortifient l'édifice patrimonial (I). D'autre part, la jurisprudence de la Cour européenne paraît contrebalancer le mouvement vers une protection étendue du patrimoine culturel en développant certains aspects du principe de proportionnalité, telle la garantie procédurale, pour toute restriction au droit de propriété, ce qui a pour effet de conforter la position du propriétaire (II). Ce double mouvement mérite néanmoins d'être nuancé en conclusion.

I. Le patrimoine culturel à travers les textes du Conseil de l'Europe, une construction par piliers

Dès la création du Conseil de l'Europe en 1949, le terme de « patrimoine commun » apparaît. Il fait référence, dans son versant immatériel, aux « valeurs spirituelles et morales » des peuples européens, qui sont « à l'origine des principes de liberté individuelle, de liberté politique et de prééminence du droit, sur lesquels se fonde toute démocratie véritable » (Préambule du Statut). Comme le précise l'article 1er du Statut de Londres, la sauvegarde et la promotion de ce patrimoine commun sont nécessaires en vue de réaliser une union plus étroite entre les États membres.

Parallèlement à cette idée de patrimoine commun naît le sentiment d'identité culturelle européenne, toujours en référence aux valeurs partagées en Europe, telles que la démocratie et les droits de l'homme.

---

[8] Certains parlent d'une « désintégration de la forme classique de la propriété », où « la définition absolutiste et matérielle de la propriété serait incapable de rendre compte […] des rapports de droit qui unissent actuellement les hommes et leurs richesses, devenus trop irréductiblement complexes pour être ramenés à un paradigme unique » (M. Xifaras, *La propriété – Étude de philosophie du droit,* Paris, Presses universitaires de France, 2004, p. 9).

[9] Fr. Krenc et B. Renauld, « Les limites du droit de propriété et l'expropriation », *op. cit.*, p. 63.

Le versant matériel du patrimoine commun est évoqué dans la Convention culturelle européenne de 1954[10]. L'article 5 de la Convention précise que « chaque Partie contractante considérera les objets présentant une valeur culturelle européenne qui se trouveront placés sous son contrôle comme faisant partie intégrante du patrimoine culturel commun de l'Europe, prendra les mesures nécessaires pour les sauvegarder et en facilitera l'accès ».

Pour l'organisation internationale, le patrimoine est un facteur de construction de l'Europe, surtout depuis l'effondrement du système soviétique et l'apparition subséquente des nouvelles démocraties[11]. Il joue un rôle de témoignage de l'histoire au travers des sites archéologiques, des monuments et d'autres œuvres patrimoniales en veillant à ne discriminer aucune minorité culturelle parmi les peuples européens.

Convaincus de l'importance de ce patrimoine culturel, les dirigeants du Conseil de l'Europe encouragent sa protection au moyen de conventions, de résolutions, de déclarations, de recommandations, et d'autres instruments qui interviennent tout le long de la « chaîne patrimoniale »[12]. Ces textes s'attachent à chaque fois à un pan spécifique du patrimoine culturel : patrimoine architectural (A), patrimoine archéologique (B), biens culturels (C), patrimoine immatériel (D), environnement culturel (E) et développement durable (F). Malgré leur caractère obligatoire en cas de ratification, la plupart des conventions analysées ci-dessous contiennent peu d'obligations très précises vis-à-vis des États membres et sont rarement assorties de mécanismes concrets de mise en œuvre ou d'organes de contrôle. En outre, l'importante question de la relation du propriétaire privé à son patrimoine culturel n'est jamais explicitement abordée dans ces conventions, ce qui a pour effet de diminuer leur effectivité.

A. *Le patrimoine architectural*

La Convention pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe, signée à Grenade le 30 octobre 1985 (dite « Convention de Grenade »), constitue le premier socle de la protection patrimoniale. Le patrimoine architectural

[10] Convention culturelle européenne du 19 décembre 1954, entrée en vigueur le 5 mai 1955.

[11] R. Pickard, *Patrimoine culturel européen*, vol. II, *Analyse des politiques et de la pratique.* Service du patrimoine culturel, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, 2003, p. 78.

[12] La « chaîne patrimoniale » consiste à nommer, instituer, collecter et classer des œuvres patrimoniales en amont et à les conserver, restaurer, exposer et éventuellement restituer ou détruire en aval (C. Hottin et Y. Potin, « Le patrimoine, pourquoi, comment, jusqu'où ? », *La Documentation photographique,* dossier n° 8099, La Documentation française, Paris, mai-juin 2014, pp. 11-15).

regroupe les monuments[13], les ensembles architecturaux[14] et les sites[15], étant entendu que ces catégories doivent être « remarquables par leur intérêt historique, archéologique, artistique, scientifique, social ou technique » (article 1er). Plusieurs obligations prévoient, de manière assez générale, que les États membres s'engagent à préserver l'intégrité matérielle de leur patrimoine architectural, notamment par l'instauration de procédures de contrôle et d'autorisation en cas de modification ou de démolition du bien concerné (articles 4 et 5), ainsi que par des mécanismes financiers de soutien aux travaux d'entretien et de restauration (article 6).

Sous l'inspiration de la Charte internationale sur la conservation et la restauration des monuments et sites (dite « Charte de Venise ») du Conseil international des monuments et des sites (ICOMOS) (1964), le concept de « conservation intégrée » est introduit dans la Convention de Grenade. Ce concept fait référence à la nécessité de placer la protection du patrimoine architectural parmi les objectifs essentiels de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme (article 10)[16].

La Convention de Grenade est entrée en vigueur le 1er décembre 1987. L'absence de caractère directement applicable de la Convention n'empêche pas que celle-ci soit invoquée dans la jurisprudence et serve de norme de référence pour les textes législatifs nationaux[17].

[13] Article 1.1 de la Convention de Grenade : « les monuments : toutes réalisations particulièrement remarquables en raison de leur intérêt historique, archéologique, artistique, scientifique, social ou technique, y compris les installations ou les éléments décoratifs faisant partie intégrante de ces réalisations ».

[14] Article 1.2 de la Convention de Grenade : « les ensembles architecturaux : groupements homogènes de constructions urbaines ou rurales remarquables par leur intérêt historique, archéologique, artistique, scientifique, social ou technique et suffisamment cohérents pour faire l'objet d'une délimitation topographique ».

[15] Article 1.3 de la Convention de Grenade : « les sites : œuvres combinées de l'homme et de la nature, partiellement construites et constituant des espaces suffisamment caractéristiques et homogènes pour faire l'objet d'une délimitation topographique ».

[16] Voy. la résolution 76 (28) sur l'adaptation des systèmes législatifs et réglementaires aux exigences de conservation intégrée du patrimoine architectural, adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe le 15 décembre 1980.

[17] Voy. le cas du Palais Stoclet à Bruxelles, où le juge belge fait explicitement référence à la notion de monument telle que comprise à l'article 1er de la Convention de Grenade : C.E. (b.), 2 février 2011, *Consorts Stoclet*, no 210.958, pp. 29 et 40 ; Bruxelles (21e ch.), 14 septembre 2011, inédit, R.G. no 2008/AR/1015, p. 36, nos 24-25 ; Cass. (b.), 13 juin 2013, R.G no C.12.0091/F, pp. 29-30. Pour un cas similaire, où la Convention de Grenade a également été mentionnée, voy. C. const. (b.), 17 mars 2010, no 25/2010, B.6.2.

B. *Le patrimoine archéologique*

La Convention pour la protection du patrimoine archéologique (dite « Convention de La Valette ») a été adoptée le 16 janvier 1992 à La Valette[18] et est entrée en vigueur le 25 mai 1995. Le patrimoine archéologique vise de manière large « tous les vestiges, biens et autres traces de l'existence de l'humanité dans le passé » devant être protégés « en tant que source de la mémoire collective européenne et comme instrument d'étude historique et scientifique » (article 1er).

Les États membres se voient imposer des prescriptions d'identification et de protection détaillées, ainsi que des mesures concernant l'archéologie préventive. Le concept de conservation intégrée est à nouveau utilisé, car il permet de mobiliser divers domaines de compétence en vue de répondre aux menaces qui guettent le patrimoine archéologique, allant des fouilles clandestines aux risques naturels en passant par les projets d'aménagement du territoire (reboisements, remembrements, etc.)[19].

C. *Le patrimoine mobilier*

La Convention sur les infractions visant des biens culturels, signée le 23 juin 1985 à Delphes (dite « Convention de Delphes »), vise principalement à lutter contre le trafic illicite de biens culturels[20]. Les biens culturels qui font l'objet de pillages, de vols ou de déprédations, qu'ils soient situés dans les musées, les églises, les collections privées ou les sites archéologiques, se retrouvent dans le commerce et menacent gravement le patrimoine culturel européen[21]. Aux termes de cette Convention, les États membres s'engagent à prendre des mesures pour sensibiliser le public à la nécessité de protéger les biens culturels, pour coopérer dans la prévention des infractions contre des biens culturels, ainsi que dans la découverte des biens culturels enlevés à la suite de ces infractions et pour restituer ces biens culturels. Une liste détaillée des différents types d'infractions pouvant toucher les biens culturels est dressée dans l'annexe de la Convention.

---

[18] La Convention de La Valette remplace l'ancienne Convention européenne pour le patrimoine archéologique, faite à Londres le 6 mai 1969.

[19] R. Pickard, *Patrimoine culturel européen (…)*, *op. cit.*, p. 53.

[20] Voy. l'étude menée par le Centre d'études sur la coopération juridique internationale (CECOJI) sur la prévention et la lutte contre le trafic illicite des biens culturels dans l'Union européenne, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/doc_centre/crime/docs/rapport_trafic_des_biens_culturels_ue_-_fr.pdf.

[21] M. Cornu, « Culture et Europe », fasc. 2400, no 5, 2012, Paris, LexisNexis, 2012, p. 46.

La Convention de Delphes est ouverte à ratification depuis le 23 juin 1985, mais n'a été signée (et non ratifiée) que par six États membres, dont quatre sont victimes de trafic illicite. Ce manque de succès s'explique en partie par le grand nombre de textes contraignants internationaux et européens déjà présents dans le domaine. Ainsi, la Convention concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels de l'Unesco (1970) a été ratifiée par près de 120 pays ; le règlement concernant l'exportation des biens culturels[22] et la directive relative à la restitution des biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre[23] sont appliqués par l'ensemble des États membres de l'Union européenne ; et la Convention d'Unidroit sur les biens culturels volés ou illicitement exportés (1995) ne connaît que peu de ratifications, mais a servi de norme de référence à de nombreuses législations et dans certaines jurisprudences[24].

Néanmoins, la Convention de Delphes demeure utile dans la mesure où certains aspects de la protection du patrimoine mobilier sont éclairés, même si la Cour européenne des droits de l'homme n'y a jamais explicitement fait référence.

D. *Le patrimoine immatériel*

Le patrimoine immatériel regroupe les traditions et expressions vivantes héritées des ancêtres et transmises aux descendants[25] et joue un rôle important de « mémoire collective », notion évoquée dans certains textes fondamentaux du Conseil de l'Europe[26]. En outre, la nécessité de favoriser l'étude « des langues, de l'histoire et de la civilisation » [27] est mentionnée dans la Convention culturelle européenne de 1954.

---

[22] Règlement (CE) n° 116/2009 du Conseil du 18 décembre 2008, concernant l'exportation des biens culturels.

[23] Directive 93/7/CEE du Conseil du 15 mars 1993 relative à la restitution des biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre. Cette directive a fait l'objet d'une révision très récente : directive 2014/60/UE du Parlement et du Conseil du 15 mai 2014 relative à la restitution des biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre et modifiant le règlement (UE) n° 1024/2012.

[24] La jurisprudence suisse y fait expressément référence dans un arrêt concernant l'entraide judiciaire en déclarant que « ces normes, qui relèvent d'une commune inspiration, constituent autant d'expressions d'un ordre public international en vigueur ou en formation », ATF 123 II 134 (*L. c. Chambre d'accusation du canton de Genève)*, considérant 7, c).

[25] http://www.unesco.org/culture/ich/index.php?lg=fr&pg=00002.

[26] R. Pickard, *Patrimoine culturel européen* […]*, op. cit.*, pp. 78-79.

[27] Article 1er de la Convention culturelle européenne.

Mais le Conseil de l'Europe n'a pas encore adopté de mesures normatives spécifiques concernant le patrimoine immatériel, contrairement à l'Unesco[28]. Il conseille plutôt des stratégies visant à la sensibilisation et à l'éducation au versant immatériel du patrimoine. Il existe en effet une relation évidente entre le patrimoine matériel et immatériel dans la mesure où le patrimoine matériel incarne des valeurs historiques, commémoratives, esthétiques et spirituelles. Le patrimoine culturel pris dans son ensemble tire sa richesse de l'interaction entre les êtres humains, les communautés, les objets et leur environnement[29].

Ainsi la Convention la plus récente en matière de patrimoine culturel (voy., plus bas, point F) reprend-elle certains aspects du patrimoine immatériel pour les replacer dans une acception plus large du patrimoine culturel.

E. *L'environnement culturel*

La Convention européenne du paysage, signée à Florence le 19 juillet 2000, pose un nouveau pilier dans l'édifice de la protection du patrimoine culturel. Situé entre le patrimoine culturel et le patrimoine naturel, le paysage « désigne une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations » (article 1er). Cette définition marque une évolution dans la politique patrimoniale, où, partant du principe que l'homme vit dans un « environnement culturel » global, la gestion durable des aspects culturels de l'environnement dans son ensemble se joint à la politique de protection des monuments par la conservation intégrée. On passe d'un système de protection directif (*top-down*) à une protection tenant compte des préoccupations de la population (*bottom-up*). Un système dynamique rassemblant la politique du paysage, l'aménagement du territoire, la politique agricole et sylvicole et la protection du patrimoine culturel et naturel est institué dans la Convention européenne du paysage.

F. *Le développement durable et la valeur du patrimoine culturel pour la société*

Les deux derniers piliers – patrimoine immatériel et environnement culturel –, de même que la notion de conservation intégrée, contribuent à l'élargissement du concept de patrimoine culturel.

---

[28] Convention de l'Unesco pour la sauvegarde du patrimoine immatériel du 19 octobre 2003.

[29] R. Pickard, *Patrimoine culturel européen* […], *op. cit.*, p. 77.

La Convention-cadre sur la valeur du patrimoine culturel pour la société, signée à Faro le 27 octobre 2005 (dite « Convention de Faro »), marque le tournant vers cette nouvelle perspective intégrée du patrimoine culturel. Ce dernier est alors compris comme « un ensemble de ressources héritées du passé que des personnes considèrent, par-delà le régime de propriété des biens, comme un reflet et une expression de leurs valeurs, croyances, savoirs et traditions en continuelle évolution. Cela inclut tous les aspects de l'environnement résultant de l'interaction dans le temps entre les personnes et les lieux » (article 2).

Le terme de « communauté patrimoniale » est également précisé comme étant composé « de personnes qui attachent de la valeur à des aspects spécifiques du patrimoine culturel qu'elles souhaitent, dans le cadre de l'action publique, maintenir et transmettre aux générations futures » (article 2).

L'influence de la matière des droits de l'homme est nettement perceptible[30]. Il s'agit de « placer la personne et les valeurs humaines au centre d'un concept élargi et transversal du patrimoine culturel »[31]. Il n'est plus seulement question du droit *du* patrimoine culturel, mais également du droit *au* patrimoine culturel, perçu comme un « droit inhérent de participer à la vie culturelle » (article 1er). Les fonctions de sauvegarde changent et comprennent, outre la conservation et la protection, la numérisation et la mise en valeur du patrimoine.

Par ailleurs, la notion de développement durable est prise en compte, le patrimoine culturel devant être conservé et utilisé de façon durable pour le développement humain et la qualité de vie. Toute personne est considérée responsable, de manière individuelle et collective (article 4).

Enfin, la Convention est la seule des cinq conventions analysées à se prononcer sur la possibilité de limiter l'intérêt public, en reconnaissant qu'il peut entrer en conflit avec les intérêts privés. Sans le dire expressément, la Convention admet que la protection du patrimoine culturel doit toujours être contrebalancée avec la nécessité de protéger les intérêts individuels du propriétaire privé[32].

La Convention de Faro fait évoluer la façon de penser la protection du patrimoine et constitue une primeur dans les textes internationaux et européens. Pour l'instant, seulement seize États ont ratifié la Convention.

---

[30] M. Cornu, « Culture et Europe », *op. cit.*, p. 47.

[31] Préambule de la Convention-cadre de Faro sur la valeur du patrimoine culturel pour la société.

[32] Article 4.c. de la Convention de Faro : « que l'exercice du droit au patrimoine culturel ne peut faire l'objet que des seules restrictions qui sont nécessaires dans une société démocratique à la protection de l'intérêt public, des droits et des libertés d'autrui » ; voy. I. Jeurissen, « La Convention de Faro », *A.T.*, nº spécial, 2006, p. 41.

II. Le patrimoine culturel devant le juge européen, une ingérence dans le droit de propriété légitime, mais pas toujours proportionnée

La protection du patrimoine culturel constitue un devoir de l'État, qui justifie une ingérence dans le droit de propriété sur la base de l'intérêt général. Les autorités publiques ont l'obligation de protéger le patrimoine culturel contre les atteintes extérieures[33], ainsi que celle de réaliser le droit à l'épanouissement culturel par des mesures de conservation, de développement et de diffusion de la culture, en ce compris du patrimoine culturel[34].

L'État n'est cependant pas le seul débiteur de ce devoir de protection. Le titulaire du droit de propriété sur un bien culturel se voit également imposer un devoir direct et immédiat, car « il n'y a pas de propriété sans servitude »[35]. Il est question d'un devoir communautaire qui a vocation à concrétiser un idéal de société et où les destinataires ne sont pas déterminés[36]. Les obligations qui s'imposent ainsi à charge du propriétaire réduisent considérablement l'exercice de son droit en faveur de la protection des droits fondamentaux de l'ensemble des bénéficiaires. C'est pourquoi les obligations doivent être pertinentes et proportionnées par rapport au but légitime de protection du patrimoine culturel.

Le célèbre arrêt *Beyeler c. Italie*, rendu le 5 janvier 2000, a été le premier cas qui s'est intéressé à cette question. Le requérant, un marchand d'art suisse, se plaignait de ce que le ministère italien du Patrimoine culturel avait exercé son droit de préemption bien plus tard que l'invalidation de la vente d'un tableau de Vincent Van Gogh (« Le jardinier »), dont M. Beyeler avait fait l'acquisition par l'intermédiaire d'un antiquaire romain. La Cour a conclu à une violation de l'article 1er du Premier Protocole du fait de l'absence d'un juste équilibre dans les modalités d'exercice du droit de préemption. Depuis, plus d'une dizaine d'arrêts et de décisions relatifs au conflit opposant l'intérêt du propriétaire à celui visant la sauvegarde patrimoniale ont été rendus. Ils sont commentés ci-dessous suivant

[33] C. Romainville, « Le droit constitutionnel à l'épanouissement culturel », *in* M. Verdussen et N. Bonbled (dir.), *Les droits constitutionnels – Les enseignements jurisprudentiels de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'État et de la Cour de cassation*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 1502.

[34] C. Romainville, « Le droit constitutionnel à l'épanouissement culturel », *op. cit.*, p. 1503.

[35] P. Meyer-Bisch, « Légitimations démocratiques des limites au droit de propriété », *in* S. Marcus Helmons (éd.), *Le droit de propriété en Europe occidentale et orientale – Mutations et limites d'un droit fondamental*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 39.

[36] M. Verdussen, S. Depré et Th. Bombois, « Devoirs fondamentaux en droit constitutionnel comparé », *in* H. Dumont, F. Ost et S. van Drooghenbroeck (dir.), *La responsabilité, face cachée des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 279-290.

le canevas classique de contrôle du respect du droit de propriété par la Cour, certains faisant l'objet d'une analyse approfondie en fonction de leur intérêt.

A. *L'existence d'une ingérence : privation ou réglementation du droit de propriété ?*

La Cour européenne des droits de l'homme contrôle en tout premier lieu, souvent de manière implicite, car les contestations sont rares, si les requérants sont titulaires du droit de propriété réclamé. Ainsi, dans l'affaire *Prince Hans-Adam II de Liechtenstein c. Allemagne*, la Cour a jugé que le prince héritier n'avait pas conservé un droit de propriété ni un droit à restitution s'analysant en une « espérance légitime » sur le tableau « Scène romaine : le four à chaux », peint par Pieter van Laer[37].

Si le droit de propriété est reconnu, la Cour vérifie l'existence d'une ingérence dans ce droit. Cette étape pose également peu de problèmes.

Une fois l'ingérence admise, il s'agit de qualifier celle-ci au regard des trois normes comprises à l'article 1er du Premier Protocole[38].

Au travers de sa jurisprudence, la Cour distingue la privation de la réglementation du droit de propriété sur la base de deux critères : d'une part, un élément quantitatif concernant la conséquence de l'ingérence, d'autre part, un élément qualitatif renvoyant au but poursuivi par l'ingérence[39]. La « dépos-

[37] Cour eur. dr. h., Gde Ch., arrêt *Prince Hans-Adam II de Liechtenstein c. Allemagne*, 12 juillet 2001, § 85.

[38] Depuis l'arrêt fondateur *Sporrong et Lönnroth c. Suède* du 23 septembre 1982, la Cour a entériné sa jurisprudence constante : « La Cour rappelle que l'article 1er du Protocole no 1 à la Convention contient trois normes distinctes : la première, qui s'exprime dans la première phrase du premier alinéa et revêt un caractère général, énonce le principe du respect de la propriété ; la deuxième, figurant dans la seconde phrase du même alinéa, vise la privation de propriété et la soumet à certaines conditions ; quant à la troisième, consignée dans le second alinéa, elle reconnaît aux États contractants le pouvoir, entre autres, de réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général. Il ne s'agit pas pour autant de règles dépourvues de rapport entre elles. La deuxième et la troisième, qui ont trait à des exemples particuliers d'atteintes au droit de propriété, doivent s'interpréter à la lumière du principe consacré par la première » (arrêt *Beyeler c. Italie*, précité, § 98, se référant à l'arrêt *Sporrong et Lönnroth c. Suède*, § 66, ainsi qu'à l'arrêt *James et autres c. Royaume-Uni* précité du 21 février 1986, § 37).

[39] C. L. Rozakis et P. Voyatzis, « Le droit au respect des biens : une clause dérogatoire ou une *omnibus* norme ? », *in* H. Vandenberghe, *Propriété et droits de l'homme – Property and Human Rights*, Bruges, la Charte, 2006, pp. 7-9.

session définitive et complète d'un droit ou intérêt ayant la qualité de bien »[40] résulte de la privation de propriété, alors que la réglementation de l'usage des biens ne vide pas de toute sa substance le droit de propriété et que le propriétaire garde un lien juridique avec le bien en cause.

En ce qui concerne le but de l'ingérence, il vise l'utilité publique ou l'intérêt général mais la frontière entre ces deux notions n'est pas particulièrement étanche[41]. La Cour confirme elle-même qu'« aucune distinction fondamentale »[42] ne peut être établie entre elles.

Si la situation ne peut pas être classée dans l'une de ces deux premières normes reprises dans l'article 1er du Premier Protocole, il y a lieu de se fonder sur la « norme générale »[43]. Il faut, mais il suffit, qu'il y ait une atteinte à la substance du droit de propriété. Cela permet d'élargir le champ d'application de l'article 1er du Premier Protocole.

B. *Le contrôle de l'ingérence en vue de protéger le patrimoine culturel*

1. La légalité de l'ingérence

Selon la Cour européenne, le respect du droit de propriété « exige, avant tout et surtout, qu'une ingérence de l'autorité publique dans la jouissance du droit au respect de biens soit légale »[44]. En outre, le principe de légalité suppose une certaine qualité de la norme, devant être suffisamment accessible, précise et

[40] C. L. Rozakis et P. Voyatzis, *op. cit.*, p. 8.

[41] Fr. Tulkens, « La réglementation de l'usage des biens dans l'intérêt général – La troisième norme de l'article 1er du Premier Protocole de la Convention européenne des droits de l'homme », *in* H. Vandenberghe, *Propriété et droits de l'homme – Property and Human Rights*, Bruges, la Charte, 2006, p. 70.

[42] Cour eur. dr. h., Gde Ch., arrêt *James et autres c. Royaume-Uni,* 21 février 1986, § 43.

[43] Cour eur. dr. h., décision *Buonomo Gärber et autres c. Italie*, 20 mai 2003. Dans cette affaire, la Cour a estimé que le droit de préemption exercé par la province autonome de Bolzano sur un château médiéval s'examinait à la lumière de la norme générale. En l'espèce, les requérants avaient conclu en janvier 1994 un contrat d'échange à des fins fiscales avec les propriétaires, à hauteur de 3 100 000 000 ITL. En mai 1994, la province s'était basée sur ce montant lors de l'exercice de son droit de préemption et l'avait versé aux requérants moins d'un mois plus tard. La Cour a jugé que la requête était manifestement mal fondée, car le juste équilibre avait été maintenu entre les intérêts des requérants et l'intérêt général.

[44] Cour eur. dr. h., Gde Ch., arrêt *Beyeler c. Italie*, 5 janvier 2000, § 108, se référant à Cour eur. dr. h., Gde Ch., arrêt *Iatridis c. Grèce*, 25 mars 1999, § 58.

prévisible[45]. La compétence de la Cour est toutefois limitée à cet égard, ne pouvant juger que de l'erreur manifeste ou de l'arbitraire de la disposition légale en cause. C'est pourquoi, dans l'arrêt *Beyeler c. Italie*, la Cour préféra ne pas conclure à la violation du principe de légalité, mais décida plutôt d'insérer l'élément d'incertitude relatif à l'exercice du droit de préemption dans l'analyse de la conformité de cette mesure aux exigences du juste équilibre[46].

En revanche, dans l'arrêt *Silahyürekli c. Turquie*, relatif au classement d'un terrain en un site archéologique et naturel emportant l'annulation du titre de propriété, la Cour s'attarda sur cette question de la légalité. Elle jugea l'ingérence illégale, car imprévisible, celle-ci étant intervenue plus de soixante après l'acquisition du terrain par les propriétaires successifs[47].

2. Le but de l'ingérence

En second lieu, toute ingérence doit poursuivre un but légitime, c'est-à-dire se fonder sur l'intérêt général ou sur l'utilité publique. La notion d'intérêt général est interprétée de manière large et ne bénéficie d'aucune définition claire formulée par la jurisprudence. À cet égard, les autorités nationales jouissent d'un large pouvoir d'appréciation[48]. En effet, le juge part de la présomption que le but de l'ingérence des autorités est légitime, cette présomption ne pouvant être renversée que si la décision se révèle manifestement dépourvue de base raisonnable. La charge de la preuve est lourde dans le chef du propriétaire, vu la grande latitude laissée au législateur.

Ainsi, concernant le patrimoine culturel mobilier, la Cour reconnaît dans chaque affaire que « le contrôle du marché des œuvres d'art par l'État constitue un but légitime dans le cadre de la protection du patrimoine culturel et artistique d'un pays »[49], en précisant que, même s'il s'agit d'une œuvre réalisée par

[45] Cour eur. dr. h., Gde Ch., arrêt *Beyeler c. Italie*, 5 janvier 2000, § 109.

[46] *Ibid.*, § 110.

[47] Cour eur. dr. h., arrêt *Silahyürekli c. Turquie*, 26 novembre 2013, §§ 40 et 45.

[48] Voy. par exemple Cour eur. dr. h., arrêt *Anonymos Touristiki et Airia Xenodocheia Kritis c. Grèce*, 21 février 2008, § 45, concernant le classement de la péninsule de Spinaloga en site archéologique dont une partie fut, quelques années plus tard, totalement interdite à la construction, alors que les requérants voulaient y construire un complexe hôtelier. La Cour admit une violation du droit de propriété dans la mesure où le comportement des autorités internes était contradictoire vis-à-vis des requérants.

[49] Cour eur. dr. h., Gde Ch., arrêt *Beyeler c. Italie*, 5 janvier 2000, § 112 ; arrêt *Ruspoli Morenes c. Espagne*, 28 juin 2011, § 35, concernant le tableau préempté « La Condesa de Chinchon » de Francisco de Goya (voy., plus bas, II, B, 3, ii) ; décision *Buonomo Gärber et autres c. Italie*, 20 mai 2003.

un artiste étranger[50], l'État peut légitimement accueillir sur son territoire « des œuvres appartenant au patrimoine culturel de toutes les nations » et privilégier « la solution la plus apte à garantir une large accessibilité au bénéfice du public, dans l'intérêt général de la culture universelle »[51].

S'agissant du patrimoine culturel immobilier, la Cour admet invariablement la légitimité du but poursuivi, soulignant que « la conservation du patrimoine culturel, et, le cas échéant, son utilisation durable ont pour but, outre le maintien d'une certaine qualité de vie, la préservation des racines historiques, culturelles et artistiques d'une région et de ses habitants. À ce titre, elles constituent une valeur essentielle dont la défense et la promotion incombent aux pouvoirs publics »[52]. Dans l'arrêt *Debelianovi c. Bulgarie*, la Cour constata l'existence d'une violation de l'article 1er du Premier Protocole, même si elle reconnut que l'ingérence avait pour but légitime d'assurer la préservation du patrimoine culturel[53].

Sur la justification du but légitime de l'ingérence, la Cour renvoie dans cette affaire, comme dans d'autres, à deux des Conventions du Conseil de l'Europe, celle relative au patrimoine architectural[54] et celle concernant la valeur du patrimoine culturel pour la société[55]. La référence à ces deux Conventions lui permet de mettre davantage l'accent sur l'importance de la protection patri-

[50] En l'espèce, il s'agit du peintre Vincent Van Gogh et de son œuvre intitulée « Le jardinier », réalisée à Saint-Rémy-de-Provence (France) en 1889.

[51] Cour eur. dr. h., arrêt *Beyeler c. Italie*, 5 janvier 2000, § 113. Ce même argument est invoqué dans l'arrêt *Ruspoli Morenes c. Espagne*, 28 juin 2011, § 41, où la Cour mentionne expressément que « les restrictions s'expliquent par le souci de l'Administration de centraliser, autant que faire se peut, la conservation et la promotion des œuvres d'art afin […] d'en faciliter l'accès à l'ensemble de la population ».

[52] Cour eur. dr. h., Gde Ch., arrêt *Kozacioglu c. Turquie*, 19 février 2009, § 54 (voy., plus bas, II, B, 3, ii).

[53] Cour eur. dr. h., arrêt *Debelianovi c. Bulgarie*, 29 mars 2007, §§ 53-54. En l'espèce, les requérants avaient obtenu une décision de justice en mars 1994 pour la restitution de leur maison transformée en musée après avoir été expropriée. Mais le 8 juin 1994, l'Assemblée nationale avait adopté un moratoire sur les lois de restitution des biens classés monuments nationaux à caractère culturel, en attendant une nouvelle loi sur les monuments culturels. Vu l'impossibilité pour les requérants de reprendre effectivement possession de leur maison et vu l'incertitude de l'adoption d'une nouvelle loi (la situation perdurant depuis plus de douze ans), la Cour admit l'existence d'une violation de l'article 1er du Premier Protocole.

[54] La Convention de Grenade (1985) est mentionnée dans les arrêts *Debelianovi c. Bulgarie*, du 29 mars 2007, et *Kozacioglu c. Turquie*, du 19 février 2009, et dans la décision *SCEA Ferme de Fresnoy c. France*, du 1er décembre 2005 (voy., plus bas, II, B, 3, ii).

[55] La Convention de Faro (2005) est mentionnée dans les arrêts *Debelianovi c. Bulgarie*, du 29 mars 2007, et *Kozacioglu c. Turquie*, du 19 février 2009, et *Potomska et Potomski c. Pologne*, du 29 mars 2011 (voy. plus bas, II, B, 3, ii).

moniale, cet intérêt collectif pesant par conséquent plus lourd dans la balance des intérêts[56].

Dans la décision *Sinan Yildiz c. Turquie* concernant le classement d'un terrain en site archéologique de première catégorie, la Cour évoque même l'obligation de protéger le « patrimoine archéologique mondial », sans toutefois se référer à la Convention de La Valette (1992)[57]. La Turquie, en tant que « pays accueillant une partie considérable » de ce patrimoine exceptionnel est rappelée à son devoir de gardien[58].

Enfin, la Cour accepte la protection des abords des sites classés, contribuant à un environnement culturel de qualité. Ainsi, les mesures de contrôle des constructions et travaux réalisés à proximité des bâtiments historiques datant des XII^e^ et XIII^e^ siècles, vestiges d'une commanderie de l'ordre des templiers, ne sont pas apparus comme une charge excessive aux yeux de la Cour[59].

3. Le principe de proportionnalité

Depuis l'arrêt *Sporrong et Lönnroth* de 1982, la Cour européenne accorde une importance cruciale au contrôle du juste équilibre de la mesure, ce qui suppose l'existence d'un « rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé »[60]. Le critère du juste équilibre entre les intérêts de la communauté et la sauvegarde des droits de l'individu forme le noyau dur du contrôle juridique et permet une protection accrue des propriétaires, à côté des prérogatives étatiques[61]. Cela étant, les États gardent une large marge d'appréciation, qui devient « encore plus large lorsqu'il s'agit d'un bien déclaré d'intérêt culturel ou classé patrimoine historique »[62].

---

[56] Cour eur. dr. h., Gde Ch., arrêt *Kozacioglu c. Turquie*, 19 février 2009, § 54.

[57] Cour eur. dr. h., décision *Sinan Yildiz et autres c. Turquie*, 12 janvier 2010 : « À cet égard, la Cour se doit de relever que la nécessité de protéger le patrimoine archéologique représente une exigence fondamentale, et ce particulièrement dans un pays accueillant une partie considérable du patrimoine archéologique mondial ».

[58] *Ibid.*

[59] Cour eur. dr. h., décision *SCEA Ferme de Fresnoy c. France*, 1^er^ décembre 2005.

[60] Cour eur. dr. h., Gde Ch., arrêt *Beyeler c. Italie*, 5 janvier 2000, § 114.

[61] Fr. Tulkens, « La réglementation de l'usage des biens dans l'intérêt général … », *op. cit.*, p. 82.

[62] Cour eur. dr. h., arrêt *Ruspoli Morenes c. Espagne*, 28 juin 2011, § 40.

(i) Paramètres de contrôle de la proportionnalité

Un premier paramètre réside dans la sévérité des restrictions imposées[63]. Si les autorités ont décidé de priver le propriétaire de son bien, le contrôle de proportionnalité est strict. À l'inverse, en cas de réglementation de l'usage des biens, le contrôle de proportionnalité est atténué[64], laissant une ample marge d'appréciation aux autorités nationales.

À la suite de la détermination du degré d'atteinte au droit de respect des biens, la Cour doit mesurer les intérêts en jeu. Loin de vouloir opérer un contrôle abstrait, la Cour cherche à vérifier l'existence d'un juste équilibre par un « examen global des différents intérêts en cause », comprenant non seulement les conditions de dédommagement, mais aussi le comportement des parties au litige ou encore les moyens employés par l'État et leur mise en œuvre[65]. Plus précisément, il incombe à la Cour de vérifier si le requérant avait connaissance ou devait raisonnablement avoir connaissance des restrictions actuelles ou futures sur son bien, s'il existait une espérance légitime quant à l'utilisation du bien ou si le risque de restrictions avait été accepté au moment de l'acquisition[66]. Le juge examine aussi la mesure dans laquelle la restriction empêchait l'utilisation du bien et la possibilité de mettre en cause la nécessité de la restriction devant un juge[67].

(ii) L'indemnité adéquate octroyée au propriétaire

Le juge prend également en compte le préjudice que subit le propriétaire ainsi que la possibilité d'une éventuelle indemnité. Située au cœur des préoccupations de l'individu, la compensation constitue une mesure quantifiable et objective en vue de vérifier les effets préjudiciables que peut encourir le propriétaire.

La jurisprudence européenne distingue à ce niveau les mesures de privation de propriété des mesures de réglementation.

Les premières doivent en principe prévoir un dédommagement raisonnable : cette exigence prétorienne est liée à l'effectivité même du droit de propriété[68].

---

[63] Comm. eur. dr. h., rapport *Gillow c. Royaume-Uni*, 3 octobre 1984, § 154.

[64] L'arrêt *Chassagnou et autres c. France* du 29 avril 1999 fut le premier à soumettre la réglementation de l'usage des biens au contrôle de la proportionnalité, et surtout de constater la violation du droit de propriété. Cette rupture avec la jurisprudence initiale de la Cour européenne des droits de l'homme, où la Cour estimait devoir se limiter au seul contrôle de légalité et de légitimité, est plus amplement commenté par Fr. Tulkens, « La réglementation de l'usage des biens dans l'intérêt général… », *op. cit.*, pp. 82-84 et la bibliographie à laquelle l'auteur se réfère.

[65] Cour eur. dr. h., Gde Ch., arrêt *Beyeler c. Italie*, 5 janvier 2000, § 114.

[66] Cour eur. dr. h., arrêt *Ruspoli Morenes c. Espagne*, 28 juin 2011, § 67.

[67] *Ibid.*

[68] Fr. Krenc et B. Renauld, « Les limites du droit de propriété et l'expropriation », *op. cit.*, p. 43.

Ce n'est que dans des circonstances exceptionnelles, objectivement fondées, qu'un manque total d'indemnisation serait justifié[69]. Le versement d'une somme raisonnable suppose une réparation intégrale qui se calcule en prenant en compte divers éléments.

Premièrement, le juge se base sur la valeur vénale du bien au moment de la privation et non en fonction du prix payé par le propriétaire. Exceptionnellement, la Cour admet que certains objectifs légitimes d'utilité publique peuvent militer pour un remboursement inférieur à la pleine valeur marchande[70] sans dédommagement intégral. Lors du calcul de la valeur vénale, la Cour européenne a été sollicitée à plusieurs reprises afin de se prononcer sur la question de savoir s'il fallait prendre en compte des caractéristiques spécifiques des biens classés telles que la valeur architecturale, historique, archéologique, etc.

Dans l'affaire de Grande Chambre *Kozacioglu c. Turquie*, le requérant se plaint du fait que l'expropriation du monument dont il était propriétaire n'a pas été assortie d'une indemnisation adéquate, correspondant à la valeur réelle de l'immeuble. Le juge a commencé par admettre la difficulté à déterminer la valeur vénale des biens classés, surtout si on cherche à les comparer avec des biens sur le marché non soumis au même statut[71]. Cependant, il ne saurait pour autant accepter l'absence totale de prise en considération des caractéristiques non marchandes dans l'évaluation de l'indemnité. En l'occurrence, le droit turc avait délibérément exclu la possibilité de tenir compte de telles caractéristiques si cela impliquait une majoration du prix du bien classé, ce qui, à l'inverse, n'était pas le cas dans l'hypothèse d'une dépréciation du prix à la suite du classement[72]. À juste titre, la Cour européenne a fermement condamné l'État turc en jugeant ce mécanisme d'évaluation inéquitable, car il favorise clairement l'État. Elle a même précisé que « non seulement, [ce mécanisme] risque de punir les propriétaires de biens classés qui assument de lourds frais d'entretien, mais il les prive de la valeur pouvant découler des caractéristiques spécifiques de leur bien »[73].

---

[69] Cour eur. dr. h., Gde Ch., arrêt *Ex-roi de Grèce et autres c. Grèce*, 23 novembre 2000, § 98, où la Cour reconnaît une violation du droit de propriété en l'absence totale d'indemnité sans expliquer d'éventuelles circonstances exceptionnelles. *Contra* : l'opinion dissidente du juge Koumantos, dans laquelle ce dernier estime que les biens privés attribués à certaines personnes exerçant une fonction publique – comme une famille royale – ne peuvent être protégés par l'article 1er du premier Protocole, contrairement aux biens privés appartenant à des personnes physiques ou morales de droit privé. Ce faisant, le juge Koumantos introduit deux catégories de personnes ayant droit à une indemnité.

[70] Cour eur. dr. h., Gde Ch., arrêt *Kozacioglu c. Turquie*, 19 février 2009, § 64 ; Cour eur. dr. h., décision *Helly et autres c. France*, 11 octobre 2011.

[71] Cour eur. dr. h., Gde Ch., arrêt *Kozacioglu c. Turquie*, 19 février 2009, § 67.

[72] *Ibid.*, § 69.

[73] *Ibid.*, § 70.

Avant de conclure à la violation du droit de propriété, la Cour a effectué un rapide tour d'horizon des législations des États membres du Conseil de l'Europe, démontrant que la prise en compte de ces caractéristiques n'est jamais catégoriquement écartée[74]. Cette parenthèse de droit comparé a été critiquée par le juge Maruste dans son opinion dissidente comme étant « très superficiel[le] » et ne faisant pas ressortir « une claire communauté de vues ». Pour lui, il n'incombe pas au juge européen d'évaluer le montant d'une indemnité adéquate, cela appartient aux seules autorités nationales vu « la nature unique et très spécifique du problème ». La tâche de la Cour européenne se borne à « vérifier qu'une procédure équitable a été suivie »[75].

Une affaire similaire a été portée devant la Cour concernant l'évaluation de la grotte Chauvet, véritable joyau de l'archéologie préhistorique. Les requérants étaient mécontents de l'indemnité qui leur avait été accordée après une longue saga judiciaire – plus 760 000 EUR – et estimaient que, pour évaluer le « préjudice réel », il fallait prendre en compte les prix que les travaux des artistes les plus réputés atteignent sur le marché de l'art. La Cour, quant à elle, a considéré que l'indemnité allouée correspondait à la valeur marchande des terrains majorée de la plus-value que la grotte apportait – plus de 600 000 EUR –, ainsi que d'une indemnité de remploi, et que les caractéristiques spécifiques de la grotte avaient donc été prises en compte. Le montant s'était basé sur la valeur actualisée de la grotte de Lascaux à titre comparatif[76], ce qui semblait justifié vu la difficulté d'effectuer une « évaluation marchande *stricto sensu* »[77] de la grotte Chauvet et vu ses caractéristiques exceptionnelles. Par ailleurs, les requérants avaient largement été en mesure de défendre leurs droits. La Cour a dès lors conclu que le « juste équilibre » n'avait pas été rompu.

Deuxièmement, il y a lieu de vérifier si l'indemnité a été versée dans un délai raisonnable. Dans l'arrêt *Ruspoli Morenes c. Espagne*, le ministre espagnol de l'Éducation et la Culture avait exercé son droit de préemption sur le tableau « La Condesa de Chinchon » de Francisco de Goya appartenant à la famille aristocrate Ruspoli Morenes. Le fait que l'État ait versé le prix de ce tableau préempté sur une période de deux ans, sans actualisation du prix, ne rompt pas le juste équilibre[78].

---

[74] *Ibid.*, §§ 71 et 34.

[75] *Ibid.*, opinion dissidente du juge Maruste.

[76] Cette grotte a fait l'objet d'une donation à l'État en 1972 et la valeur actualisée de cette donation a été prise en compte dans le cas présent, étant la seule à disposition dont la comparaison s'avérait pertinente, contrairement à ce que prétendaient les requérants.

[77] Cour eur. dr. h., décision *Helly et autres c. France*, 11 octobre 2011.

[78] Cour eur. dr. h., arrêt *Ruspoli Morenes c. Espagne*, 28 juin 2011, §§ 44-45. Bien qu'il s'agit en l'espèce d'une réglementation et non d'une privation, le raisonnement est similaire pour évaluer le délai raisonnable.

N'ont toutefois jamais été repris dans des cas relatifs à la protection du patrimoine culturel, d'autres éléments comme la prise en compte du fait que l'immeuble constitue l'outil de travail du l'exproprié ou des éléments extrinsèques, tels que des frais de justice exorbitants[79].

Contrairement à la privation de propriété, les mesures de réglementation n'imposent pas de dédommagement. L'obligation de compensation cède alors sa place à des procédures judiciaires où le requérant aura la possibilité de faire valoir ses intérêts économiques ainsi qu'à la vérification d'une charge spéciale et exorbitante subie par le requérant.

La récente décision *Albert Fürst von Thurn und Taxis c. Allemagne*, rendue le 14 mai 2013, examine ainsi la proportionnalité de la charge pesant sur le prince Albert Fürst von Thurn und Taxis, héritier d'une bibliothèque et d'archives de près de 204 000 volumes remontant au XV^e^ siècle[80]. Dans le cas d'espèce, la Cour estime que le requérant, qui reçoit des biens d'importance culturelle en héritage, devait avoir connaissance des mesures restrictives imposées dès 1943. Ces mesures comprennent trois restrictions différentes. La première concerne le pouvoir de contrôle exercé par les autorités de l'État, lequel n'a jamais été contesté par le requérant comme étant exercé de manière disproportionnée. La seconde mesure, relative à la demande d'autorisation obligatoire avant de modifier, de déplacer ou de céder la bibliothèque ou les archives, ne viole pas non plus le droit de propriété. Aucune demande n'a été introduite par le requérant, aucun refus d'autorisation n'a encore moins été émis. Dès lors, il ne peut être établi qu'en pratique le propriétaire se trouve complètement privé de l'exercice raisonnable de son droit. Ce dernier dispose d'ailleurs de voies de recours judiciaires en cas de refus d'autorisation. Enfin, la troisième mesure obligeant le propriétaire à maintenir ses biens «en bon état», comprend des coûts d'entretien considérables, mais ceux-ci sont nécessaires afin de préserver la valeur des biens du requérant. Vu la large marge d'appréciation de l'État et les considérations ci-dessus, la Cour estime que la décision de ne pas lever les mesures de restriction ne constitue pas une «charge disproportionnée et excessive».

Dans cette décision, le juge européen se réfère au concept intéressant de la fonction sociale du droit de propriété. Tout comme dans l'arrêt *Potomska et Potomski c. Pologne* concernant le classement d'un cimetière juif du XIX^e^ siècle

[79] Fr. Krenc et B. Renauld, «Les limites du droit de propriété et l'expropriation», *op. cit.*, pp. 48-50.

[80] M.-S. de Clippele, «C.E.D.H., 14 mai 2013, *Albert Fürst von Thurn und Taxis c. Allemagne* (décision)», *Aménagement – Environnement*, 2013/4, p. 222.

plusieurs années après le permis de construire octroyé aux propriétaires[81], il mentionne, sans autre explication, que la fonction sociale doit être prise en compte lors de l'analyse du juste équilibre[82].

Sans doute, la Cour se réfère à ce concept en se basant sur les législations des États membres en question. L'article 14 de la Constitution allemande contient en effet l'idée de fonction sociale en consacrant : « Propriété oblige. Son usage doit contribuer en même temps au bien de la collectivité ». De même, l'article 140 du Code civil polonais prévoit que « dans les limites déterminées par […] les règles de la vie en société, le propriétaire peut jouir de la chose […] conformément à la destination socioéconomique de son droit ». Hors ce contexte, il est intéressant de noter que l'idée d'une servitude d'utilité publique naturelle sur le droit de propriété est suggérée, à défaut d'être explicitée, dans d'autres arrêts[83].

La mention de ce concept de fonction sociale constitue-t-elle une parenthèse dans la jurisprudence plutôt axée sur la protection du propriétaire ? Vu le contexte particulier des deux arrêts, il serait trop tôt pour y déceler une évolution jurisprudentielle.

(iii) Vers un renforcement du contrôle et des garanties procédurales ?

Lors du contrôle jurisprudentiel de la proportionnalité de l'ingérence étatique, il est intéressant de noter l'augmentation des garanties procédurales, allant de pair avec l'importance de la protection des droits individuels.

Étant donné que les États jouissent d'une large marge d'appréciation et que la Cour européenne ne peut exercer son contrôle qu'à titre subsidiaire, le mou-

[81] Dans cette affaire, les requérants se plaignaient du fait que, à la suite du classement de leur terrain, les autorités avaient manqué, de manière prolongée, d'exproprier le terrain avec indemnité adéquate ou de leur offrir une propriété alternative. La Cour reconnut une charge excessive dans le chef des requérants vu la longue période d'attente à la suite du classement sans aucune forme de compensation et vu l'incertitude de pouvoir développer les constructions sur leur terrain (Cour eur. dr. h., arrêt *Potomska et Potomski c. Pologne*, 29 mars 2011).

[82] Cour eur. dr. h., décision *Albert Fürst von Thurn und Taxis c. Allemagne*, 14 mai 2013, § 23 ; arrêt *Potomska et Potomski c. Pologne*, 29 mars 2011, § 67.

[83] Voy. Cour eur. dr. h., arrêt *Appleby et autres c. Royaume-Uni*, 6 mai 2003. Dans cette affaire, les requérants se sont vu interdire par une société privée propriétaire d'un centre commercial d'établir un stand à cet endroit afin d'y distribuer des tracts. Même si la Cour considère que les autorités britanniques n'ont aucune responsabilité directe et qu'ils n'ont pas failli à leur obligation positive de protéger la liberté d'expression des requérants, elle mentionne le concept d'espace « quasi public » dans lequel les particuliers peuvent demander à exercer leur droit d'expression de façon raisonnable, malgré l'appartenance privée de l'espace (§ 44).

vement de procéduralisation est heureux et nécessaire. Il multiplie les chances de décisions raisonnables en se mettant à l'écoute, de manière équitable et impartiale, de l'ensemble des intérêts pertinents, et cela avant même de juger sur le fond de l'affaire[84]. Même si l'article 1er du Premier Protocole reste muet quant aux procédures à suivre, la Cour impose des garanties procédurales qui sont loin d'être insignifiantes. Dans la décision *Helly et autres c. France* concernant la grotte Chauvet, elle prend note du fait que « les indemnités ont été fixées à l'issue d'une procédure assurant une appréciation globale des conséquences de l'expropriation dans le cadre de laquelle les intéressés ont dûment été en mesure de défendre leurs droits, et que le juge de l'expropriation a à cette fin mis en œuvre des critères qui n'apparaissent pas arbitraires (la Cour relève en particulier qu'il a pris soin d'actualiser le montant de référence) »[85].

Les exigences procédurales permettent d'éviter l'arbitraire et de garantir un meilleur équilibre entre les prérogatives individuelles du propriétaire et l'intérêt collectif de l'ensemble des individus pour protéger le patrimoine culturel. Plusieurs arrêts et décisions relatives au patrimoine culturel examinent la question du respect des garanties procédurales[86].

Cependant, malgré l'importance du contrôle procédural, il ne faudrait pas que ce seul contrôle prenne le pas sur une analyse du fond de l'affaire. Pour reprendre les termes de Sébastien van Drooghenbroeck, qui prévient du danger d'accorder une telle importance à la procéduralisation, celle-ci constituerait une « voie de fuite excusant l'abdication totale d'un contrôle strasbourgeois plus substantiel portant sur la rectitude de fond de la décision étatique »[87].

En conclusion, l'analyse des textes normatifs et de la jurisprudence européenne confirme notre hypothèse de départ d'une intensification de la protection de deux intérêts en tension, l'un collectif, l'autre individuel. Néanmoins, le double mouvement entre, d'une part, les conventions invitant les États membres à prendre des mesures de protection du patrimoine culturel et,

[84] Fr. Tulkens, « La réglementation de l'usage des biens dans l'intérêt général… », *op. cit.*, p. 88.

[85] Cour eur. dr. h., décision *Helly et autres c. France*, 11 octobre 2011.

[86] Voy. e.a. : Cour eur. dr. h., Gde Ch., arrêt *Kozacioglu c. Turquie*, 19 février 2009, §§ 74-75 et l'opinion dissidente du juge Maruste ; Cour eur. dr. h., arrêt *Potomska et Potomski c. Pologne*, 29 mars 2011, § 78 ; Cour eur. dr. h., décision *Sinan Yildiz et autres c. Turquie*, 12 janvier 2010 ; décision *Helly et autres c. France*, 11 octobre 2011 ; décision *Albert Fürst von Thurn und Taxis c. Allemagne*, 14 mai 2013, § 27.

[87] S. van Drooghenbroeck, « La Convention européenne des droits de l'homme et la matière économique », *in* L. Boy, J.-B. Racine et F. Siiriainen (dir.), *Droit économique et droits de l'homme*, Bruxelles, Larcier, 2009, p. 65, cité par Fr. Krenc et B. Renauld, « Les limites du droit de propriété et l'expropriation », *op. cit.*, p. 57.

d'autre part, le juge attentif à ce que l'ingérence dans le droit de propriété soit proportionnée au but poursuivi, mérite d'être nuancé à deux niveaux.

Premièrement, les deux soucis sont déjà pris en considération et mis en balance tant dans la jurisprudence que dans les conventions. En effet, dans l'affaire concernant le tableau de Van Gogh, le juge condamna l'Italie pour violation du droit de propriété de M. Beyeler, alors que la demande du prince Albert Fürst von Thurn und Taxis relative à sa bibliothèque bavaroise fut déboutée en faveur de la protection du patrimoine. Au surplus, la Cour a jusqu'à présent toujours accepté la protection du patrimoine culturel comme formant un but légitime de l'ingérence des autorités. De la même manière, les textes européens mentionnent – rarement toutefois – l'intérêt du droit de propriété[88], à côté du souci de sauvegarde patrimoniale.

En second lieu, les conventions relatives à la protection patrimoniale et l'article 1er du Premier Protocole ne disposent, à notre sens, pas de la même force normative, surtout en ce qui concerne leur effectivité[89]. Nous avons pu constater une asymétrie entre les obligations assez floues contenues dans les conventions et la protection effective dont bénéficie le droit de propriété à travers le contrôle de la Cour. Pour l'instant, la différence de force normative entre la protection du patrimoine culturel et celle de la propriété permet d'éviter, d'une certaine manière, un affrontement entre ces deux intérêts. Mais si le mouvement vers la protection patrimoniale se concrétise, il faudra veiller à ce que la recherche d'équilibre entre les deux intérêts ne soit pas rendue plus difficile.

Selon nous, ces deux intérêts forment les pôles d'un équilibre à trouver en permanence, allant de l'usage personnel («mon» œuvre d'art et «mon» héritage) à l'usage collectif («notre» patrimoine). Déjà présent dans le concept même de patrimoine[90], ce mouvement dialectique cherche avant tout à ce que soit réalisé un objectif commun de protection et de transmission du patrimoine[91].

Ainsi se dessinerait-il, à travers les textes normatifs et prétoriens, un droit *au* patrimoine culturel perçu comme un droit de participer au patrimoine culturel, dont la protection s'impose à l'ensemble des individus pris dans leur universa-

[88] Voy. l'article 4.c. de la Convention de Faro.

[89] Voy. l'ouvrage dirigé par C. Thibierge, *La force normative – Évolution d'un concept*, Paris, L.G.D.J., 2009, 912 p.

[90] Fr. Ost, «Le patrimoine, un concept dialectique adapté à la complexité du milieu», *op. cit.*, pp. 16-41 et 67.

[91] M. Cornu, *Le droit culturel des biens – L'intérêt juridiquement protégé*, Bruxelles, Bruylant, 1996, pp. 461-462.

lité[92]. Ils ont le devoir positif de valoriser le patrimoine culturel et de veiller à ce que celui-ci soit maintenu et protégé.

En effet, le droit du Conseil de l'Europe énonce que « toute personne, seule ou en commun, a le droit de bénéficier du patrimoine culturel et de contribuer à son enrichissement »[93] tout en y attachant une responsabilité de toute personne de respecter le patrimoine culturel des autres, son propre patrimoine et le patrimoine commun de l'Europe.

L'arrêt *Ruspoli Morenes c. Espagne* illustre très clairement ce nouvel enjeu du droit au patrimoine culturel par la notion d'accès au patrimoine. Non content de préciser que le rachat du tableau « La Condesa de Chinchon » de Francisco de Goya par l'État espagnol a permis d'en faciliter l'accès à l'ensemble de la population, car il se trouve dorénavant exposé dans le musée du Prado à Madrid (« la plus grande pinacothèque espagnole »), le juge européen ajoute un considérant disant pour droit : « Nul doute à cet égard que l'acquisition par l'État des œuvres d'art de façon préférentielle facilite en grande mesure l'exposition publique et permet d'en faire bénéficier un large public. L'intérêt général de la collectivité se voit ainsi privilégié »[94].

Le droit au patrimoine culturel parviendrait-il à faire cohabiter intérêt privé et intérêt collectif de manière à ce que les usages concurrents sur l'œuvre d'art soient reconnus ? Quelle serait la force normative de ce nouveau droit ? Pour l'instant, force est de constater que, si des préoccupations relatives au droit au patrimoine culturel sont exprimées au sein de la jurisprudence et des textes européens, aucune consécration explicite de ce droit n'a encore eu lieu, sauf dans l'affaire *Akdaş c. Turquie*[95].

---

[92] M. Verdussen, S. Depré et Th. Bombois, « Devoirs fondamentaux en droit constitutionnel comparé », *op. cit.*, p. 272 et la référence à l'article 20, alinéa 1er, de la Constitution finlandaise, qui dispose que « La responsabilité à l'égard de l'environnement et du patrimoine culturel incombe à tous ».

[93] Article 4. a, de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la valeur du patrimoine culturel pour la société, faite à Faro le 27 octobre 2005.

[94] Cour eur. dr. h., arrêt *Ruspoli Morenes c. Espagne*, 28 juin 2011, § 42.

[95] Cour eur. dr. h., arrêt *Akdaş c. Turquie*, 16 février 2010, § 30 : dans son appréciation de l'ingérence de l'État turc dans l'exercice du droit à la liberté d'expression reconnu à l'article 10 de la Convention, la Cour constate que la marge d'appréciation laissée aux États membres ou, en d'autres termes, « la reconnaissance accordée aux singularités culturelles, historiques et religieuses des pays membres du Conseil de l'Europe, ne saurait aller jusqu'à empêcher l'accès du public d'une langue donnée, en l'occurrence le turc, à une œuvre figurant dans le patrimoine littéraire européen » ; voy. également C. Romainville, *Le droit à la culture, une réalité juridique ? Le régime juridique du droit de participer à la vie culturelle en droit constitutionnel et en droit international*, Bruxelles, Bruylant, 2014, pp. 235-236.

☆

Le site internet de la *revue* propose à ses lecteurs un dossier permettant d'accéder rapidement aux principaux actes et documents renseignés dans l'article qui précède (www.rtdh.eu, onglet « Sommaires », « n° 100 octobre 2014 », cliquer ensuite sur le titre de l'article).