



**RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

# **ÉTUDE D'IMPACT**

## **PROJET DE LOI**

**relatif à la restitution ou la remise de certains biens culturels aux  
ayants droit de leurs propriétaires victimes de persécutions  
antisémites**

NOR : MICB2124079L/Bleue-1

22 octobre 2021



## TABLE DES MATIÈRES

<b>INTRODUCTION GÉNÉRALE</b>	<b>4</b>
TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION	7
<b>ARTICLES 1, 2 ET 3</b>	<b>8</b>
<b>1. ÉTAT DES LIEUX</b>	<b>8</b>
1.1. ETAT DES LIEUX GÉNÉRAL	8
1.2. CADRE JURIDIQUE	12
<b>2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS</b>	<b>27</b>
2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER	27
2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS	27
<b>3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU</b>	<b>27</b>
3.1. OPTIONS ENVISAGÉES	27
3.2. DISPOSITIF RETENU : LOI SPÉCIFIQUE DE SORTIE DES COLLECTIONS	28
<b>4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES</b>	<b>43</b>
4.1. IMPACTS JURIDIQUES	43
4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS	43
4.3. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS	43
4.4. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	44
4.5. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS	44
<b>5. MODALITÉS D'APPLICATION</b>	<b>44</b>
5.1. APPLICATION DANS LE TEMPS	44
5.2. APPLICATION DANS L'ESPACE	44
5.3. TEXTES D'APPLICATION	45

## INTRODUCTION GÉNÉRALE

Le présent projet de loi vise à autoriser la sortie de treize œuvres d'art des collections nationales et d'une œuvre d'art des collections de la ville de Sannois en vue de les restituer ou remettre aux ayants droit des propriétaires légitimes, spoliés par les nazis ou ayant dû se séparer de ces biens dans des conditions problématiques au cours de la Seconde Guerre mondiale.

La recherche des œuvres d'art entrées dans les collections publiques après avoir été spoliées ou avoir fait l'objet de transactions de nature incertaine est une priorité des musées français. Le retour de ces œuvres à leurs propriétaires légitimes est un acte de justice que les pouvoirs publics doivent aux descendants des familles juives spoliées dès 1933 en Allemagne, à partir de 1938 en Autriche, et partout en Europe, et notamment en France, après le déclenchement de la Seconde Guerre mondiale.

Comme le rappelait la ministre de la culture, Mme Roselyne Bachelot-Narquin le 15 mars 2021, lors de l'annonce de l'intention du Gouvernement de restituer le tableau *Rosiers sous les arbres* de Gustav Klimt : *« Dans le monde de la culture, dans les musées et les bibliothèques, la mémoire de la persécution et de la Shoah est également présente. Peut-être devrait-elle l'être plus. Car les institutions culturelles, dans l'Europe entière, ont été liées à cette histoire, malgré elles ou parfois par complicité ; des œuvres d'art et des livres spoliés sont toujours conservés dans les collections publiques, des objets qui ne devraient pas être là, qui n'auraient jamais dû être là. »*.

La recherche systématique de la provenance des collections, plus particulièrement afin d'identifier les œuvres spoliées, principalement aux familles juives, entre 1933 et 1945, procède d'un mouvement lancé il y a plus de vingt-cinq ans. En France, le discours du Président Jacques Chirac du 16 juillet 1995, dans lequel ce dernier reconnaissait la responsabilité de la France, aux côtés de l'Allemagne nazie, dans la déportation des Juifs de France a représenté une étape décisive. Par la suite, les travaux de la « Mission d'étude sur la spoliation des Juifs de France », dite Mission Mattéoli (1997-2000), ont permis une avancée importante dans la connaissance des processus de spoliations, et notamment de la spoliation des œuvres d'art, qui s'est prolongée par la création de la Fondation pour la mémoire de la Shoah et de la Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations (CIVS). Au plan international, la question de la nécessaire réparation des spoliations d'œuvres d'art s'est peu à peu imposée, aboutissant à l'adoption, en 1998, par 44 États, des « Principes de Washington sur les œuvres d'art confisquées par les nazis », qui constituent une référence à suivre pour trouver une « solution juste et équitable » dans l'intérêt des familles spoliées.

Dans ce cadre, les Gouvernements français successifs se sont engagés à améliorer la connaissance de l'origine des œuvres conservées dans les collections publiques, afin de répondre aux demandes de restitution des familles et, sans attendre de telles demandes, d'identifier dans les collections les œuvres à la provenance spoliatrice.

Le nombre de restitutions d'œuvres dites « Musées nationaux récupération » (MNR) – correspondant au reliquat des œuvres provenant de France récupérées en Allemagne après la Libération, qui n'appartiennent pas aux collections nationales mais sont simplement confiées à la garde des musées nationaux – s'est accru ces dernières années. Mais le cas des MNR n'épuise pas la question de la recherche des œuvres spoliées. Comme l'indiquait le Premier ministre Édouard Philippe, le 22 juillet 2018, lors de la commémoration de la rafle du Vél' d'Hiv' : « *Vous le savez : dans les collections nationales, se trouvent de nombreuses œuvres dont les Juifs ont été spoliés durant l'Occupation. Des biens que l'État n'est pas encore parvenu à identifier dans leur totalité, encore moins à restituer. Je ne mésestime pas les difficultés concrètes que posent ces opérations. Mais nous ne pouvons pas nous satisfaire de cette situation. C'est une question d'honneur. Une question de dignité. De respect des victimes de ces spoliations, de leur mémoire et de leurs descendants.* » Le Premier ministre demandait alors à l'administration, en particulier à la CIVS et au ministère de la Culture, de « *faire mieux* ». Dans le prolongement de ce discours, le Gouvernement a remanié son organisation en matière de recherche et de restitution, en donnant un rôle plus important à cet égard à la CIVS et en créant un service spécifique au sein du ministère de la Culture.

Pour satisfaire ces nouvelles exigences, les recherches, sans délaisser les œuvres « MNR », portent aujourd'hui davantage sur les œuvres des collections publiques. Ces investigations sont menées à l'initiative de l'administration et des musées de France, ou à la demande des ayants droit des familles spoliées. Lorsque la spoliation ou l'origine douteuse est avérée, la restitution s'impose. Mais les œuvres des collections publiques, du fait de leur caractère inaliénable, ne peuvent sortir du domaine public facilement : comme le rappelait la ministre de la Culture le 15 mars 2021 devant le tableau de Klimt, « *Rosiers sous les arbres fait partie des collections nationales. A la différence d'une œuvre MNR (Musées nationaux récupération), il ne peut être immédiatement restitué, car il est protégé par le principe d'inaliénabilité, principe de rang législatif inscrit dans le code du patrimoine.* »

La sortie des œuvres des collections publiques nécessite d'être autorisée par le Parlement, raison pour laquelle la ministre, à propos de ce même tableau de Klimt, s'est engagée à ce que le Gouvernement présente « *dès que possible un projet de loi destiné à autoriser la sortie de cette œuvre des collections nationales.* » De la même manière, à la suite de la décision du Premier ministre de remettre douze œuvres achetées par l'État lors de la vente de la collection d'Armand Dorville en juin 1942, prise sur la recommandation de la CIVS, le ministère de la Culture annonçait le 28 mai 2021 que le Gouvernement préparait un texte législatif à cet effet.

Le présent projet de loi répond à cette exigence morale et prévoit en conséquence de déroger au principe d'inaliénabilité des collections publiques pour permettre la restitution d'œuvres vendues dans des conditions troubles sous le joug nazi en Autriche après l'*Anschluss* ou volées ou vendues en France pendant l'Occupation. Cette loi marque une étape importante dans la reconnaissance due aux familles. Ainsi que le disait la ministre de la culture le 15 mars 2021 devant les représentants des ayants droit de Nora Stiasny, la propriétaire spoliée du tableau de Klimt, « *cette nouvelle étape dans l'histoire du tableau, son prochain retour à ses véritables propriétaires, est (...) une source d'inspiration pour continuer encore nos recherches, en vue d'autres restitutions* ».

## TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
1 <sup>er</sup>	Sortie du domaine public national d'un tableau de Gustav Klimt appartenant aux collections nationales placées sous la garde du Musée d'Orsay	Arrêté de radiation de l'inventaire du Musée d'Orsay	Ministère de la culture
2	Sortie du domaine public national de douze œuvres appartenant aux collections nationales placées sous la garde du Musée du Louvre, du Musée d'Orsay et du musée du Château de Compiègne	Arrêtés de radiation de l'inventaire : du Musée du Louvre du Musée d'Orsay du musée du Château de Compiègne	Ministère de la culture
3	Sortie du domaine public territorial d'un tableau de Maurice Utrillo appartenant aux collections publiques de la Ville de Sannois	Délibération du Conseil municipal autorisant la radiation de l'inventaire du Musée Utrillo-Valadon	Ville de Sannois

## ARTICLES 1, 2 ET 3

### 1. ÉTAT DES LIEUX

#### 1.1. ETAT DES LIEUX GÉNÉRAL

##### 1.1.1. Cadre historique

La spoliation des biens culturels par l'Allemagne nazie continue d'avoir des conséquences importantes pour les musées du monde entier, le marché de l'art et les possesseurs d'œuvres d'art, mais aussi de livres, depuis la Seconde Guerre mondiale. L'ampleur des spoliations mises en œuvre par le régime nazi dès son arrivée au pouvoir en 1933, puis progressivement dans les territoires et les pays conquis, avec souvent l'aide des régimes locaux alliés et complices, est immense, aujourd'hui encore. Si les biens culturels ne constituent qu'une petite part de l'ensemble des spoliations, principalement subies par les Juifs, mais aussi par des opposants politiques, d'autres minorités religieuses ou spirituelles, ils sont au centre des préoccupations des musées et bibliothèques publics, comme des acteurs du marché de l'art.

Pour la France, on compte traditionnellement environ 100 000 œuvres et objets d'art spoliés pendant la Seconde Guerre mondiale, mais ce nombre est sans doute sous-estimé car fondé sur les seules réclamations faites au lendemain de la guerre, dont on sait qu'elles sont incomplètes. S'y ajoutent au moins 5 millions de livres volés en France.

Un très important travail de recherche et de restitution fut accompli dans les années d'immédiat après-guerre. Pour les biens culturels en particulier, la France mit en place en novembre 1944 une Commission de récupération artistique (CRA), chargée de seconder l'Office des biens et intérêts privés (OBIP), qui relevait du ministre des Affaires étrangères et recensait les biens transférés hors du territoire national. La CRA réceptionna les œuvres d'art, objets précieux, livres, documents d'archives retrouvés en Allemagne grâce notamment à l'action d'espionnage et de résistance qu'avait menée Rose Valland au musée du Jeu de Paume. Ainsi, entre 1945 et 1954, les services français chargés de la récupération artistique permirent le rapatriement de 61 233 objets et la restitution à des propriétaires ou ayants droit, sur leur demande, de 45 441 biens (chiffres en 1950). Pour les livres et manuscrits, on estime à 2,4 millions le nombre d'ouvrages spoliés retrouvés en Allemagne ou en France, et entre 554 000 et 700 000 le nombre de livres ou périodiques imprimés restitués ou attribués à des personnes ou des institutions spoliées.



Au tout début des années 1950, les autorités sélectionnèrent environ 2200 œuvres et objets d'art parmi les environ 15 000 objets non réclamés par les familles : ils devinrent des objets dits « Musées nationaux récupération » (« MNR »), inscrits sur des inventaires provisoires et confiés à la garde des musées nationaux (cf. *infra*). Ces œuvres « MNR » ont ensuite été déposées dans divers musées sur l'ensemble du territoire français. La recherche de leurs propriétaires légitimes n'était plus une priorité, les « MNR » ayant d'ailleurs initialement été conçus comme devant rejoindre les collections nationales en cas d'absence de réclamation – projet qui n'a cependant jamais été concrétisé, les autres œuvres non réclamées, 13 000 environ, furent vendues par les Domaines.

Par la suite, du début des années 1950 au milieu des années 1990, la question de la restitution des œuvres d'art spoliées pendant la période 1933 et 1945 fut passée sous silence. Si l'Allemagne de l'Ouest ouvrit des procédures d'indemnisation des familles spoliées, les restitutions d'œuvres furent en revanche très peu nombreuses ; de façon générale, la provenance des œuvres des musées, « MNR » ou œuvres relevant des collections publiques, n'était pas au cœur des préoccupations, de même qu'elle n'était pas évoquée par les marchands et les maisons de vente. Plus généralement, la mémoire de la Shoah, qui n'avait d'ailleurs pas encore été nommée ainsi, n'était pas mise en avant. Au début des années 1950, la société française avait voulu tourner la page.

Au cours de cette période, très peu de restitutions furent opérées : seulement six œuvres « MNR » furent restituées entre 1954 et 1993.

Le changement est intervenu au milieu des années 1990, à la faveur de nouvelles recherches historiographiques, rendues possibles notamment par la chute du bloc soviétique et à l'ouverture de nouvelles archives. Ces recherches ont permis l'émergence d'une nouvelle mémoire du génocide des Juifs.

A partir de cette période, la question de la spoliation des œuvres d'art a pris de l'ampleur dans le cadre d'un questionnement plus large sur le rôle de la France au cours de la Seconde Guerre mondiale, dont témoigne en particulier le discours fondateur du président Jacques Chirac sur la reconnaissance de la responsabilité de la France dans la déportation des Juifs, en juillet 1995. C'est dans cet élan que fut lancée en 1997 la « Mission d'étude sur la spoliation des Juifs de France », présidée par Jean Mattéoli, qui organisa une vaste série d'enquêtes sur les différents champs de la spoliation antisémite. Cette mission déboucha notamment en 1999 sur la création de la Fondation pour la mémoire de la Shoah et de la Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliation intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation (CIVS).

De son côté, le ministère de la Culture, avec le ministère des affaires étrangères et les musées nationaux concernés, a alors engagé un travail de recherche sur les œuvres « Musées nationaux

recupération » (« MNR ») – reliquat des œuvres rapportées d'Allemagne après la Seconde Guerre mondiale –, afin de comprendre leur provenance et de diffuser ces informations au public. Le nombre de restitutions d'œuvres « MNR » s'est accru, avec près d'une centaine d'œuvres rendues à leurs propriétaires ou leurs ayants droit en un peu plus d'une vingtaine d'années.

La question des biens spoliés a été soulevée dans le monde entier depuis plus de vingt-cinq ans. Le sujet a connu une actualité forte dans les années 1990 et jusque vers la fin des années 2000 avec l'organisation de plusieurs conférences internationales sur les spoliations, qui ont fait date : en 1998, la conférence de Washington sur les biens spoliés pendant l'Holocauste (*Washington Conference on Holocaust-Era Assets*), dont les Principes constituent aujourd'hui une référence pour l'action des Etats et des musées ; en 2000, sous les auspices du Conseil de l'Europe, à Vilnius, ayant donné lieu à la « Déclaration de Vilnius » ; puis en 2009 à Prague, la conférence qui s'est achevée par l'adoption de la « Déclaration de Terezin ».

Les conclusions de ces conférences forment toujours le cadre international de référence du sujet, sans valeur contraignante pour les Etats.

De nombreux pays sont confrontés à la question de la circulation des biens spoliés et de nombreux musées, dans le monde entier, ont lancé des recherches de provenance dans leurs collections. Quelques dossiers phares ont été particulièrement remarqués au cours des dernières années, mettant en lumière la nécessité de procéder à des recherches, souvent longues et ardues. En Allemagne, la découverte en 2012 chez Cornelius Gurlitt de plusieurs centaines d'œuvres ayant appartenu à son père, Hildebrand Gurlitt, marchand d'art ayant travaillé pour les nazis, a mis en évidence le fait que des œuvres à la provenance douteuse continuaient de circuler. Les œuvres trouvées chez Cornelius Gurlitt ne sont pas toutes spoliées, mais elles nécessitent des recherches approfondies sur leur provenance, que le legs fait par Cornelius Gurlitt au musée des beaux-arts de Berne a rendu indispensables.

### **1.1.2. Cadre actuel**

En France, la recherche de provenance s'est accrue en 2013 avec le lancement de travaux devant permettre d'identifier les propriétaires des œuvres « MNR » et leurs ayants droit sans attendre d'éventuelles démarches des familles. Cette démarche volontaire a commencé à porter ses fruits et a permis la mobilisation du ministère de la Culture et des équipes de plusieurs musées gardiens d'œuvres « MNR » afin de permettre de nouvelles restitutions, parfois grâce à l'aide des généalogistes professionnels pour la recherche des ayants droit des propriétaires spoliés.

Ainsi, sur les 68 œuvres et objets restitués depuis 2012, 43, soit près des deux tiers, l'ont été dans le cadre de recherches proactives, menées à l'initiative du ministère et des musées concernés.

Plus récemment, le Premier ministre Edouard Philippe a souhaité donner un nouvel élan à la politique de recherche et de restitution des biens culturels spoliés. Évoquant la question en juillet 2018 lors de la commémoration de la rafle du Vél' d'Hiv', il a demandé à la CIVS et au ministère de la Culture de « faire mieux » en la matière.

Le Gouvernement a souhaité que l'État s'organise différemment pour faciliter la recherche de provenance et, lorsque c'est possible, les restitutions. La procédure devant la CIVS a été modifiée et une nouvelle structure a été créée en 2019 au sein du ministère de la Culture : la Mission de recherche et de restitution des biens culturels spoliés entre 1933 et 1945, prenant ainsi pour les œuvres d'art la suite du Service des musées de France.

Dans le prolongement de l'action menée ces dernières années, la nouvelle organisation doit apporter de la visibilité à la politique de recherche et de restitution concernant les collections publiques et plus de cohérence à la procédure de restitution, donnant une large place à la CIVS pour les spoliations intervenues en France pendant l'Occupation. Le ministère de la Culture et la CIVS travaillent ensemble, de façon coordonnée.

C'est là l'affirmation d'une volonté politique : la nouvelle organisation s'inscrit dans le prolongement de la politique de réparation ouverte avec la Mission Mattéoli en 1997. L'Etat affirme une véritable politique publique de recherche et de réparation, en faisant notamment la lumière sur ce qu'il reste de collections privées spoliées qui se trouvent aujourd'hui à tort, par ignorance de leur parcours, conservées dans les institutions publiques.

Aujourd'hui, de nouvelles restitutions d'œuvres « MNR » ont lieu régulièrement : 4 œuvres en 2017 ; 6 œuvres en 2018 ; 11 œuvres et objets en 2019, 24 œuvres et objets en 2020.

Enfin, l'évolution immédiate la plus importante tient au lancement, en 2020, de recherches sur la provenance des œuvres des collections nationales et plus largement publiques. Au-delà de l'historique des œuvres « MNR », dont la compréhension reste une priorité, c'est le parcours entre 1933 et 1945 des œuvres entrées dans les collections publiques depuis 1933 qui doit être étudié.

Ainsi, plusieurs musées de France ont engagé ou engagent actuellement des recherches visant à passer en revue les œuvres acquises entre 1933 et 1945 ou, plus largement, acquises depuis 1933, et à identifier parmi elles les œuvres à la provenance douteuse. L'étude approfondie du cheminement de l'œuvre pendant la période 1933-1945 doit permettre de mettre au jour une éventuelle spoliation jamais réparée convenablement ou au contraire d'établir une provenance claire et non problématique.

Plusieurs musées de France, nationaux et territoriaux, ont débuté de tels travaux, le cas échéant avec l'appui opérationnel du ministère de la Culture.

## 1.2. CADRE JURIDIQUE

### 1.2.1 Cadre international

La question des biens culturels enlevés à l'occasion d'opérations militaires et de guerres n'a commencé à être réellement prise en compte sur le plan juridique qu'à partir des Conférences internationales de La Haye en 1899 et en 1907 qui ont notamment abouti aux premières règles internationales portant sur l'interdiction de destruction, de saisie ou de pillage de biens. Les instruments issus de ces conférences, comme la *Convention concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre*, que la France signa immédiatement en 1899 et ratifia en 1900, forment les bases du droit moderne de la guerre et sont antérieurs aux spoliations nazies. Cependant, la forme particulière de celles-ci a nécessité un encadrement juridique spécifique pour permettre leur prise en compte et leur réparation ultérieure, même si celui-ci se caractérise au plan international par des textes dénués de force juridique contraignante pour les États (*soft law*) et n'a pas donné lieu à une convention internationale dédiée.

#### 1.2.1.1 Les textes internationaux généraux concernant la restitution de biens culturels

A la suite des initiatives de La Haye à la charnière des XIX<sup>ème</sup> et XX<sup>ème</sup> siècles, a été signé le premier traité international, préparé aux lendemains de la Seconde guerre mondiale, qui porte exclusivement sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé. Ce traité appelé la *Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé* de La Haye de 1954 a été ratifiée par la France en 1957. Tout en ayant été influencé par l'ampleur des pillages perpétrés dans les pays occupés par les nazis, il ne traite pas pour autant la situation particulière des faits de spoliations intervenus pendant le conflit mondial, notamment en n'ayant pas d'application rétroactive.

Par ailleurs, la France a ratifié en 1997 le premier instrument poursuivant le but de lutter contre le trafic illicite de biens culturels, hors situations de guerre, adopté le 14 novembre 1970 à l'UNESCO à Paris, sous le nom de *Convention concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels*<sup>1</sup>. Il s'agit d'un accord multilatéral, entré en vigueur en 1972, d'application indirecte et non-rétroactive, qui invite les États parties à faciliter la récupération de ces biens culturels par la voie diplomatique et à empêcher leur mouvement illicite. Conscient de la nécessité de compléter le dispositif de 1970, l'UNESCO a demandé à l'Institut international pour l'unification du droit privé (UNIDROIT) de réfléchir aux règles complémentaires applicables à la lutte contre le trafic illicite de biens culturels, notamment en droit privé. Ce processus a abouti à une nouvelle convention, la *Convention d'UNIDROIT sur les biens culturels volés ou illicitement exportés*

---

<sup>1</sup> <http://www.unesco.org/new/fr/culture/themes/illicit-trafficking-of-cultural-property/1970-convention/>

du 24 juin 1995<sup>2</sup>. Bien qu'ayant signé ce texte à Rome, la France n'a finalement pas mené jusqu'à son terme le processus de ratification, mais a depuis intégré, notamment par l'intermédiaire du droit européen, des mesures qui s'inspirent de cette convention<sup>3</sup>.

Quoiqu'il en soit, ces instruments qui visent à créer un cadre international de lutte contre le trafic de biens culturels peuvent seulement être invoqués pour des litiges concernant des biens culturels dont les faits générateurs ne sont survenus qu'après leur entrée en vigueur dans chaque Etat partie concerné. Dénués d'effets rétroactifs, ils ne sont donc pas applicables à des situations antérieures, telles que celles visées par le projet de loi.

Même si l'UNESCO a mis en place depuis 1978 un *Comité intergouvernemental pour la promotion du retour de biens culturels à leur pays d'origine ou de leur restitution en cas d'appropriation illégale*, pour traiter les cas hors champ d'application des conventions internationales existantes, cette instance est chargée de favoriser la résolution de différends portant sur la propriété d'objets culturels importants entre deux Etats membres, sur saisine de l'Etat requérant à la suite de l'échec constaté de négociations bilatérales. Quand une solution consensuelle se dégage dans cette enceinte autour d'une affaire précise, elle n'emporte cependant pas d'effet sur le droit interne de l'Etat qui consent à une restitution et à qui il incombe d'identifier le moyen juridique de parvenir à une telle réalisation. Ce Comité n'a pas eu à traiter de dossier de biens spoliés qui ne relèvent pas de son champ d'intervention, notamment parce que son mandat vise à trouver des conciliations entre États et non pas à procéder à des restitutions vis-à-vis de personnes privées.

En revanche, l'UNESCO s'est penché à partir de 2005 sur la question des objets culturels déplacés en relation avec la Seconde Guerre mondiale<sup>4</sup> en adoptant une déclaration dégageant onze principes à ce sujet en mars 2007. Cette déclaration, qui ne distingue pas en particulier la situation des spoliations antisémites opérées par les nazis, bien qu'elle fasse référence aux Principes de Washington de 1998 sur les œuvres d'art confisquées par les nazis et à la Déclaration de Vilnius de 2000 dans ses considérants, avait pour objectif principal de donner des orientations dans la perspective de négociations entre États afin de faciliter la conclusion d'accords de récupération de biens ayant été soustraits lors de ce conflit mondial, et n'a finalement pas abouti à une recommandation.

Enfin, le Conseil de l'Europe a souhaité en 2016 lancer une révision de la Convention européenne sur les infractions visant des biens culturels, dite Convention de Delphes, du 23

---

<sup>2</sup> <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Brussels/pdf/UNIDROIT%20convention%20FR.pdf>

<sup>3</sup> Transposition de la directive 2014/60/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre et modifiant le règlement (UE) n° 1024/2012 (refonte), cf. Code du patrimoine, livre Ier, chapitre II, art. L. 112-1 à L. 112-21.

<sup>4</sup> [http://portal.unesco.org/fr/ev.php-URL\\_ID=32665&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/fr/ev.php-URL_ID=32665&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

juin 1985<sup>5</sup>, qui n'était jamais entrée en vigueur, faute d'un nombre de ratifications suffisant. Cette initiative a abouti sur une nouvelle convention, dite Convention de Nicosie, du 19 mai 2017<sup>6</sup>. Seul traité international portant spécifiquement sur l'incrimination du trafic illicite de biens culturels, elle définit plusieurs infractions pénales, notamment le vol, les fouilles illégales, l'importation et l'exportation illégales, sans avoir de portée rétroactive. Elle n'est pas encore entrée en vigueur du fait qu'elle n'a pas atteint le nombre de ratifications nécessaires.

### 1.2.1.2 Les textes internationaux dédiés aux biens culturels spoliés et à leur restitution

Survenant d'une manière relativement précoce dans le déroulement du conflit, la *Déclaration solennelle* signée à Londres le 5 janvier 1943 par les Gouvernements de l'Union sud-africaine, des États-Unis d'Amérique, d'Australie, de Belgique, du Canada, de Chine, de la République tchécoslovaque, du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, de Grèce, des Indes, du Luxembourg, des Pays-Bas, de Nouvelle-Zélande, de Norvège, de Pologne, de l'URSS, de Yougoslavie et le Comité national français est le premier texte qui condamne les pillages orchestrés par le régime nazi, dont les transferts en résultant sont considérés comme invalides, tout autant que les « *transactions d'apparence légale, même lorsqu'elles se présentent comme ayant été effectuées avec le consentement des victimes* ». Cette déclaration exprime aussi la volonté des signataires de s'y opposer à un moment où l'ampleur des spoliations commises, principalement envers les Juifs, n'était pas encore connue précisément.

Sur un plan général, le chapitre VI de l'Accord final de la Conférence monétaire et financière de Bretton Woods du 22 juillet 1944 indique que les Nations Unies « *se réservent le droit de déclarer invalide tout transfert de propriété appartenant à des personnes en territoires occupés* ».

Après ces premiers jalons contemporains des faits de spoliations de biens culturels aux Juifs du fait des mesures antisémites du régime nazi, il faut attendre les années 1990 et le développement d'une prise de conscience sur ce sujet pour qu'en décembre 1998, soit organisée la Conférence de Washington sur les biens confisqués à l'époque de l'Holocauste, et soient adoptés par 44 pays le 3 décembre 1998 à l'issue de cette conférence les Principes dits de Washington : tout en n'ayant pas la force d'une convention internationale et sans créer des obligations contraignantes, orientations rejetées par les États participants, ces principes, qui invitent chaque État à agir dans le cadre de sa législation, restent jusqu'à présent des lignes directrices qui font autorité au niveau mondial, notamment en matière de recherche d'une « solution juste et équitable » au cas par cas quand les spoliés peuvent être identifiés et que leurs ayants droit

<sup>5</sup> <https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/119?module=treaty-detail&treatynum=119>

<sup>6</sup> <https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/119?module=treaty-detail&treatynum=221>

formulent une réclamation. Elle engage aussi les États à faciliter l'accès aux archives et les recherches de provenance, à encourager les demandes des requérants et à simplifier les procédures de restitution.

En 1999, le Conseil de l'Europe s'est saisi de cette problématique et son Assemblée parlementaire a adopté une résolution<sup>7</sup> invitant ses États membres à supprimer les obstacles susceptibles d'exister dans leur législation pour procéder à des restitutions. A la fin de cette résolution, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe demandait « *l'organisation d'une conférence européenne, faisant suite à la Conférence de Washington sur les biens de la période de l'Holocauste, et consacrée plus particulièrement à la restitution des biens culturels et aux réformes pertinentes de la législation* ».

Cela s'est traduit par la tenue en Lituanie du Forum international sur les biens culturels juifs spoliés pendant la Shoah, consacrée à la question des biens culturels spoliés, avec la participation de 37 délégations. Cette réunion internationale avait notamment pour objectif de faire le bilan du travail accompli depuis la Conférence de Washington de 1998 et a abouti à la Déclaration de Vilnius du 5 octobre 2000. Cette déclaration encourage les États à poursuivre leurs actions en vue de la restitution des biens spoliés par les nazis et la mise en œuvre des Principes de Washington et de la Résolution 1205 du Conseil de l'Europe. Elle insiste en particulier sur le besoin d'ouvrir les archives et de chercher des solutions justes et équitables aux demandes de restitution. Chaque État est incité à proposer un accès unique pour toutes les questions relatives aux recherches de provenance et les demandes de restitution.

Le Forum de Vilnius a été suivi de la Conférence de Prague qui s'est tenue du 26 au 30 juin 2009 sous l'égide du gouvernement tchèque. La délégation française avait été conduite par Simone Veil, ancienne ministre et ancienne présidente du Parlement européen, et par François Zimeray, ambassadeur chargé des droits de l'Homme à l'époque.

Cette conférence, destinée à mesurer les progrès accomplis depuis l'adoption des Principes de Washington, a débouché sur la Déclaration de Terezin sur les avoirs liés à l'époque de la Shoah et les questions connexes du 30 juin 2009<sup>8</sup>, qui a renouvelé l'engagement moral, pris alors par 47 pays, sur un certain nombre de bonnes pratiques en matière de traitement des demandes de restitution. La conférence s'est accompagnée de la décision de créer une structure à Prague, l'*European Shoah Legacy Institute* (ESLI), qui a été en activité de janvier 2010 à août 2017.

En parallèle, en se situant davantage sur un plan déontologique que normatif, diverses organisations professionnelles, notamment concernant les musées, ont produit des

---

<sup>7</sup> Résolution 1205 du Conseil de l'Europe sur les biens culturels des juifs spoliés, 4 novembre 1999.

<sup>8</sup> [http://www.civs.gouv.fr/images/pdf/documents\\_utiles/textes\\_juridiques/Declaration\\_Terezin-2009.pdf](http://www.civs.gouv.fr/images/pdf/documents_utiles/textes_juridiques/Declaration_Terezin-2009.pdf)

recommandations sur le sujet du traitement des biens spoliés, telles que le Conseil international des musées (ICOM) en 1999<sup>9</sup>, invitant les musées à passer au crible la provenance de leurs acquisitions réalisées pendant la Seconde guerre mondiale ou peu après et à favoriser la restitution des biens de leurs collections identifiés comme spoliés, ou l'Association des musées américains en 2007<sup>10</sup>.

### 1.2.2 Cadre européen

L'Union européenne n'a pas mis en place jusqu'à présent d'instruments spécifiques concernant les questions de restitutions d'œuvres d'art relatives aux spoliations antisémites nazies, qui est une compétence relevant des Etats membres<sup>11</sup>. Elle a, en revanche, instauré un cadre visant la surveillance des mouvements d'œuvres et contribuant ainsi à la lutte contre le trafic de biens culturels depuis l'ouverture du marché unique au 1<sup>er</sup> janvier 1993.

Ainsi, le règlement du Conseil (CE) n° 116/2009 concernant l'exportation des biens culturels, qui codifie une version initiale de 1992<sup>12</sup>, prévoit les règles applicables en la matière et garantit un contrôle uniforme de ces exportations en dehors du territoire douanier de l'Union européenne. En complémentarité, une directive instituant un mécanisme de restitution entre Etats membres pour les biens culturels illicitement sortis de leur territoire après le 1<sup>er</sup> janvier 1993 et retrouvés sur le territoire d'un autre Etat membre a été adoptée en mars 1993<sup>13</sup>. Ce texte a fait l'objet d'une refonte qui a conduit à l'adoption d'une nouvelle directive 2014/60/UE<sup>14</sup>, dont certains aspects ont été repris de la Convention UNIDROIT de 1995. Tel est le cas de son article 10 qui introduit un renversement de la charge de la preuve, la diligence requise lors de l'acquisition du bien culturel incombant au possesseur en cas de demande d'indemnisation,

---

<sup>9</sup> Recommandations du conseil exécutif du Conseil international des musées ICOM du 14 janvier 1999 portant sur la restitution des biens culturels juifs.

<sup>10</sup> AAMD, Art Museums and the Restitution of Works Stolen by the Nazis, 2007.

<sup>11</sup> Dans la *Résolution du Parlement européen du 17 janvier 2019 sur les demandes transfrontalières de restitution des œuvres d'art et des biens culturels volés au cours de pillages perpétrés en période de conflit armé et de guerre*, qui comprend les biens spoliés (cf. infra), le Parlement européen « estime que l'article 81, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne pourrait servir de base juridique pour conférer des compétences à l'Union dans ce domaine ». Cet article du TFUE vise la coopération judiciaire dans les matières civiles ayant une incidence transfrontière.

<sup>12</sup> Règlement (CEE) n° 3911/92 du Conseil, du 9 décembre 1992, concernant l'exportation de biens culturels

<sup>13</sup> Directive 93/7/CEE du 15 mars 1993 relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un Etat membre

<sup>14</sup> Directive 2014/60/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un Etat membre et modifiant le règlement (UE) n° 1024/2012 (refonte)



ainsi que des critères communs pour interpréter la notion de diligence et qui a été transposé à l'article L. 112-8 du code du patrimoine.

L'Union européenne s'est aussi récemment dotée d'un règlement visant à contrôler les importations à risques de biens culturels sur son territoire, qui entrera progressivement en vigueur au plus tard en 2025<sup>15</sup>.

L'ensemble de ce cadre juridique européen, qui s'étoffe progressivement, vise donc à combattre le développement du trafic contemporain de biens culturels, dont on sait qu'il est susceptible de contribuer au financement du terrorisme, et n'offre pas d'accroche pour le traitement des restitutions de biens spoliés par les nazis qui n'entrent pas dans ce champ d'application.

En revanche, il convient de relever que plusieurs résolutions concernant plus ou moins directement cette problématique ont été adoptées par le Parlement européen.

Dans cette catégorie, on peut citer la Résolution sur la restitution des biens confisqués aux communautés juives du 14 décembre 1995, destinée aux pays de l'Europe centrale et orientale<sup>16</sup>, la Résolution sur la restitution des biens des victimes de l'holocauste du 16 juillet 1998, qui concerne les spoliations en général<sup>17</sup> et la Résolution sur un cadre juridique pour la libre circulation dans le marché intérieur des biens dont la propriété est susceptible d'être contestée du 17 décembre 2003<sup>18</sup>, qui, tout en visant les deux précédentes, traite de la question des biens culturels pillés, notamment en temps de guerre, sans se référer à un contexte précis d'origine de ces exactions.

Enfin, malgré son mélange de situations bien différentes, n'obéissant ni aux mêmes ressorts, ni au même cadre juridique, qui nuit à leur lisibilité spécifique, le Parlement européen a adopté en 2019 une Résolution sur les demandes transfrontalières de restitution des œuvres d'art et des biens culturels volés au cours de pillages perpétrés en période de conflit armé et de guerre<sup>19</sup> et a invité la Commission européenne à s'en préoccuper. Elle appelle en particulier les Etats membres de l'Union européenne à « *dresser un inventaire exhaustif de tous les biens culturels, y compris ceux détenus par des Juifs, qui ont été extorqués par les nazis et leurs alliés, de la*

---

<sup>15</sup> Règlement (UE) n°2019/880 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 concernant l'introduction et l'importation de biens culturels.

<sup>16</sup> JOUE n° C017 du 22/01/1996, p. 199.

<sup>17</sup> JOUE n° C292 du 21/09/1998, p. 166.

<sup>18</sup> 2002/2114(INI),

<sup>19</sup> Résolution du Parlement européen du 17 janvier 2019 sur les demandes transfrontalières de restitution des œuvres d'art et des biens culturels volés au cours de pillages perpétrés en période de conflit armé et de guerre, (2017/2023(INI) TA(2019)0037. [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0037\\_FR.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0037_FR.html)

*date de la spoliation jusqu'à aujourd'hui* » et de mettre en place des dispositifs favorisant l'identification de ces œuvres et leur restitution.

### 1.2.3 Cadre national

#### 1.2.3.1 Les textes juridiques jusqu'à 1945

En France, la déclaration fondatrice du 5 janvier 1943 a été suivie de plusieurs textes pris alors que la Seconde guerre mondiale n'était pas encore achevée et qui produisent encore leurs effets actuellement.

A cet égard, on peut citer plusieurs ordonnances prises les années suivantes. La première est l'ordonnance du 12 novembre 1943 sur la nullité des actes de spoliation accomplis par l'ennemi ou sous son contrôle. Après le rétablissement de la légalité républicaine<sup>20</sup>, il s'agit principalement de l'ordonnance n° 45-824 du 11 avril 1945 relative à la dévolution de certains biens meubles récupérés par l'État à la suite d'actes de pillages commis par l'occupant, l'ordonnance du 14 novembre 1944 portant *première application* de l'ordonnance du 12 novembre 1943 sur la nullité des actes de spoliation accomplis par l'ennemi et sous son contrôle, l'ordonnance n° 45-770 du 21 avril 1945 portant *deuxième application* de l'ordonnance du 12 novembre 1943 sur la nullité des actes de spoliation accomplis par l'ennemi ou sous son contrôle et édictant la restitution aux victimes de ces actes de leurs biens qui ont fait l'objet d'actes de disposition et l'ordonnance n° 45-1224 du 9 juin 1945 portant *troisième application* de l'ordonnance du 12 novembre 1943 sur la nullité des actes de spoliation et édictant la nullité des actes de spoliation accomplis par l'ennemi à son profit.

Parmi ce *corpus*, l'ordonnance n° 45-770 du 21 avril 1945, bien que ne s'appliquant qu'aux actes spoliateurs intervenus en France pendant l'Occupation (et pas aux actes intervenus à l'étranger et avant juin 1940), est particulièrement importante. Son article 1<sup>er</sup> dispose que « *les personnes physiques ou morales ou leurs ayants-cause dont les biens, droits ou intérêts ont été l'objet, même avec leur concours matériel, d'actes de disposition accomplis en conséquence de mesure de séquestre, d'administration provisoire, de gestion, de liquidation, de confiscation ou de toutes autres mesures exorbitantes du droit commun en vigueur au 16 juin 1940 et accomplis, soit en vertu des prétendus lois, décrets et arrêtés, règlements ou décisions de l'autorité de fait se disant gouvernement de l'État français, soit par l'ennemi, sur son ordre ou sous son inspiration, pourront, sur le fondement, tant de l'ordonnance du 12 novembre 1943 relative à la nullité des actes de spoliation accomplis par l'ennemi ou sous son contrôle, que de l'ordonnance du 9 août 1944 relative au rétablissement de la légalité républicaine sur le territoire continental, en faire constater la nullité* ». Par ailleurs, son article 4 prévoit que

---

<sup>20</sup> Ordonnance du 9 août 1944 relative au rétablissement de la légalité républicaine.

« l'acquéreur ou les acquéreurs successifs » du bien spolié « sont considérés comme possesseurs de mauvaise foi au regard du propriétaire dépossédé ». De plus, son article 11 prend en compte le fait que même le consentement ne saurait faire obstacle à la reconnaissance de la nullité de l'acte s'il a été extorqué ou contraint. La possibilité de recourir à ces dispositions était limitée à un délai de 6 mois mais le texte a prévu que le juge puisse relever le requérant de la forclusion, s'il est prouvé qu'une impossibilité matérielle a empêché d'agir dans ce délai, ce qui rend, après une longue période de relatif oubli, cette ordonnance toujours applicable aujourd'hui pour certains dossiers, ainsi que l'ont montré des affaires récentes<sup>21</sup>.

Sur la base de cette ordonnance, le juge, seul habilité à pouvoir le faire, peut donc encore annuler, s'il le reconnaît comme spoliateur, l'acte de disposition initial, qui pendant la guerre a privé le requérant ou sa famille de son bien. A la suite de cette annulation, toutes les transactions postérieures de ce bien sont considérées comme nulles et non avenues. Le propriétaire actuel, qu'il soit une personne privée ou publique, voit donc sa propriété automatiquement abolie.

### **1.2.3.2 Les statuts des biens spoliés présents dans les collections publiques**

Les biens spoliés faisant l'objet de demandes de restitution, pour lesquelles l'État intervient dans le processus, se trouvent dans deux types de situation, qui ne font pas l'objet du même traitement juridique, notamment en ce qui concerne leur restitution, en raison de leur statut différent :

#### **a. Biens culturels issus de la Récupération artistique, dites « MNR »**

Les 2 000 œuvres environ appelées « Musées Nationaux Récupération » (« MNR ») sont le reliquat des 60 000 œuvres récupérées en Allemagne après la Seconde Guerre mondiale, dont une partie importante est issue des spoliations nazies. Elles sont issues de la sélection opérée par des « Commissions de choix », en raison, principalement, de leur qualité artistique et ont été confiées à la garde des musées nationaux tout en étant placées sous la responsabilité juridique du Ministère des affaires étrangères.

L'acronyme « MNR » correspond en réalité au préfixe des numéros d'inventaire des seules peintures anciennes confiées au département des Peintures du Louvre (environ la moitié de l'ensemble des œuvres récupérées). Par extension et par commodité de langage, il a fini par désigner de manière générique l'ensemble de ces œuvres, même si le numéro d'inventaire de chaque type d'objets possède un préfixe spécifique (« OAR » pour les objets d'art, « RFR » pour les sculptures, etc...).

---

<sup>21</sup> Gouache de Pissarro, *La cueillette des pois*, 1887. Héritiers Bauer c. Epoux Toll. TGI Paris, jugements rendus en la forme des référés, 30 mai 2017, n° 17/52901 et 7 novembre 2017, n° 17/58735 ; CA Paris, 2 oct. 2018, n° [17/20580](#) ; Cour de Cassation, 1<sup>re</sup> civ., 1<sup>er</sup> juillet 2020, n° 18-25.695.

Le statut juridique des « MNR » est défini par le décret n° 49-1344 du 30 septembre 1949, qui a mis fin à l'activité de la Commission de récupération artistique (CRA). Ils n'appartiennent pas au patrimoine de l'État qui, sans aucune ambiguïté, n'en est que le détenteur provisoire. Ils sont inscrits sur des inventaires particuliers dans l'attente d'une restitution éventuelle, sans qu'une date de prescription ait été fixée pour en faire la demande. Ils sont actuellement mis en dépôt soit dans les musées nationaux, soit dans les musées de France territoriaux.

Ce statut particulier des « MNR » a été conçu pour permettre leur restitution à leur propriétaire spolié ou à leurs ayants droit à tout moment et sans limitation dans le temps. La procédure, qui passe par une requête déposée à la CIVS, par une demande adressée au Ministère de la culture ou une identification par l'administration du propriétaire spolié et de ses ayants droit, permet de procéder à des restitutions des œuvres « MNR » concernées sans nécessiter de dispositions législatives puisque ces derniers n'ont pas été intégrés au domaine public de l'État<sup>22</sup>.

Si l'avancement des restitutions de « MNR » reste une préoccupation constante des pouvoirs publics, on sait que, parmi eux, il y a des œuvres qui n'ont pas été spoliées, mais se sont trouvées inscrites sur cet inventaire par le seul fait de leur attribution à la France au moment de la récupération d'après-guerre. La question de l'entrée de ces œuvres non spoliées dans les collections publiques est régulièrement posée mais une telle opération risquerait ultérieurement de confronter l'État à la nécessité de déroger au principe de l'inaliénabilité s'il s'avérait au final, à la faveur de nouvelles recherches, que ces œuvres avaient été spoliées. C'est pourquoi en l'absence d'une solution juridique de réversibilité facilitée après une telle intégration aucune décision n'a encore été prise en ce sens.

La gestion des « MNR » a fait l'objet de l'élaboration par le Service des musées de France d'une importante instruction destinée à en rappeler les modalités aux musées de France en ayant la garde et signée par la Ministre de la culture, Fleur Pellerin, en octobre 2015<sup>23</sup>. Cette instruction a été complétée en mai 2017 par sa successeure Audrey Azoulay<sup>24</sup>.

### **b. Biens culturels intégrés aux collections publiques dont l'origine de spoliation n'était pas connue au moment de cette entrée dans le domaine public.**

---

<sup>22</sup> Conseil d'Etat, 30 juillet 2014, n°349789. Ce contentieux a été l'occasion pour le Conseil d'État de réaffirmer le statut particulier des « MNR ».

<sup>23</sup> Instruction de Fleur Pellerin du 16 octobre 2015 à l'attention de Mesdames et Messieurs les présidents et directeur des musées nationaux gestionnaires d'un des inventaires de la récupération artistique (« MNR ») et Mesdames et Messieurs les responsables d'institutions depositaires d'œuvres provenant de la récupération artistique (« MNR »).

<sup>24</sup> Instruction d'Audrey Azoulay du 5 mai 2017 à l'attention de M. le Directeur général des patrimoines et de Mme la directrice chargée des musées de France, relative à la gestion des œuvres issues de la récupération artistique confiées à la garde des musées nationaux relevant du ministère de la Culture et de la Communication.

Les biens culturels dont le propriétaire a été spolié, s'ils ont été intégrés aux collections publiques, ce qui s'est produit en ignorant l'existence de la spoliation antérieure, sont soumis au régime de la domanialité publique et donc à l'inaliénabilité, qui en est une des caractéristiques.

Le principe protecteur d'inaliénabilité, qu'il soit général au domaine public ou appliqué à des collections des musées de France, tel qu'inscrit dans le code du patrimoine, n'a pas de valeur constitutionnelle. A l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité<sup>25</sup>, le Conseil constitutionnel a conclu à la conformité à la Constitution de dispositions législatives ne prévoyant aucune exception aux principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité du domaine public, mais sans pour autant reconnaître à ces principes une valeur constitutionnelle.

Les biens du domaine public mobilier sont définis à l'article L. 2112-1 du code général de la propriété des personnes publiques qui dispose notamment que : « *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, notamment : (...) 8° Les collections des musées ; (...)* ».

Cette appartenance au domaine public mobilier implique une protection particulière, qui comprend l'inaliénabilité<sup>26</sup>, l'imprescriptibilité<sup>27</sup> et l'insaisissabilité. L'inaliénabilité et l'imprescriptibilité découlent de la règle générale fixée pour les biens du domaine public à l'article L. 3111-1<sup>28</sup> du code général de la propriété des personnes publiques, qui est reprise dans le code du patrimoine pour les biens des collections des musées de France. Quant à l'insaisissabilité, elle est prévue à l'article L. 2311-1 du code général de la propriété des personnes publiques<sup>29</sup>.

La sortie du domaine public est prévue au titre IV : Sortie des biens du domaine public, du code général de la propriété des personnes publiques, dont le chapitre 1<sup>er</sup> édicte les règles générales en la matière, en particulier à l'article L. 2141-1 qui prévoit qu' « *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*

---

<sup>25</sup> Décision n° 2018-743 QPC du 26 octobre 2018 Société Brimo de Laroussilhe.

<sup>26</sup> En ce qui concerne les musées de France à l'article L. 451-5 du code du patrimoine.

<sup>27</sup> En ce qui concerne les musées de France à l'article L. 451-3 du code du patrimoine.

<sup>28</sup> « Les biens des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1, qui relèvent du domaine public, sont inaliénables et imprescriptibles », sachant que l'article L. 1 du même code est ainsi libellé : « Le présent code s'applique aux biens et aux droits, à caractère mobilier ou immobilier, appartenant à l'Etat, aux collectivités territoriales et à leurs groupements, ainsi qu'aux établissements publics ».

<sup>29</sup> « Les biens des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1 sont insaisissables. »

*du public, ne fait plus partie du domaine public à compter de l'intervention de l'acte administratif constatant son déclassement. »*

Jusqu'en décembre 2020, le déclassement des biens des collections des musées de France entrait dans le cadre de la procédure qui était prévue aux articles L. 115-1 à L. 115-2 et R. 115-1 à R. 115-4 du code du patrimoine et relevait de la Commission scientifique nationale des collections, appelée dans ce cas à rendre un avis conforme. Créée par l'article 4 de la loi n° 2010-501 du 18 mai 2010 visant à autoriser la restitution par la France des têtes maories à la Nouvelle-Zélande et relative à la gestion des collections et prévue aux articles L. 115-1 et L. 115-2 du code du patrimoine, la Commission scientifique nationale des collections avait pour objet de conseiller les personnes publiques ou les personnes privées gestionnaires de fonds régionaux d'art contemporain dans l'exercice de leurs compétences en matière de déclassement ou de cession de biens culturels appartenant à leurs collections, à l'exception des archives et des fonds de conservation des bibliothèques.

Dans le cadre du rôle d'élaboration de recommandations que lui avait confié le législateur, elle a produit un rapport remis au Parlement en 2015<sup>30</sup>, en réaffirmant que le déclassement supposait au préalable la perte d'intérêt public, qu'elle était chargée de constater au cas par cas pour les biens culturels entrant dans son champ de compétences.

A cet égard, il convient de préciser que le champ de compétence de cette instance était limité depuis l'origine, à l'examen des propositions de déclassement, formulées par des propriétaires publics pour des biens dont ils considèrent qu'ils ont perdu leur intérêt public culturel. Elle n'était donc pas habilitée à statuer sur des biens n'ayant pas perdu leur intérêt pour les collections publiques françaises, comme c'est le cas le plus général des biens réclamés aujourd'hui par des ayants droit de propriétaires spoliés. En outre, elle n'avait pas été dotée par le législateur de la possibilité de faire sauter le verrou juridique des dons et legs consentis aux musées de France. En effet, pour protéger les libéralités consenties au bénéfice des collections publiques et ne pas décourager de futurs donateurs, les biens acquis par donation entre vifs ou par legs ne peuvent être déclassés<sup>31</sup>.

La Commission scientifique nationale des collections a été supprimée par l'article 13 de la loi n° 2020-1525 d'accélération et de simplification de l'action publique du 7 décembre 2020 (dite ASAP) et, à cette occasion, le législateur a souhaité la remplacer par un nouvel article L. 115-1 qui prévoit une accroche législative dans un chapitre V, ré-intitulé « déclassement », dans le titre Ier du Livre I du code du patrimoine. Le décret d'application prévoyant de nouvelles

---

<sup>30</sup> <https://www.culture.gouv.fr/Espace-documentation/Rapports/Rapport-au-Parlement-de-la-Commission-scientifique-nationale-des-collections-CSNC>

<sup>31</sup> Article L. 451-7 du code du patrimoine

modalités de procédure en date du 23 juillet 2021 rappelle opportunément, dans l'article R. 115-1 qu'il introduit dans le code du patrimoine, qu'« *Un bien culturel appartenant au domaine public en application de l'article L. 2112-1 du code général de la propriété des personnes publiques ne peut être déclassé du domaine public que lorsqu'il a perdu son intérêt public du point de vue de l'histoire, de l'art, de l'archéologie, de la science ou de la technique* ». <sup>32</sup>.

Par ailleurs, l'expérience de la restitution en 2015 de plaques chinoises conservées par le Musée Guimet a conduit le Ministère de la culture à introduire une mesure à l'article 56 de la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine, qui crée une possibilité pour le propriétaire public de demander à un juge l'annulation d'une acquisition dont il apparaîtrait *a posteriori* qu'elle portait sur des biens volés ou sortis illégalement de leur pays d'origine, s'inscrivant ainsi en contradiction avec la Convention UNESCO de 1970. Cette disposition législative, insérée à l'article L. 124-1 du code du patrimoine, ne s'applique cependant qu'aux cas où le fait générateur est intervenu après l'entrée en vigueur de la Convention UNESCO de 1970 pour l'État partie concerné et la France, et s'avère donc inopérante sur des appropriations antérieures et en particulier pour les cas visés dans le présent projet de loi.

En outre, le Conseil d'Etat a déjà affirmé, d'ailleurs à l'occasion d'une affaire concernant des biens spoliés, que l'intervention du législateur pouvait permettre de contourner le caractère inaliénable de certaines œuvres <sup>33</sup>.

L'avis rendu par le Conseil d'Etat dans le cadre du projet de loi de restitution de biens culturels africains au Bénin et au Sénégal <sup>34</sup> a rappelé que plusieurs exigences constitutionnelles s'attachaient à la protection de la propriété publique et devaient être prises en compte quand des sorties des collections publiques étaient projetées : l'existence d'un motif d'intérêt général justifiant la sortie du domaine public ; l'absence d'atteinte disproportionnée à la protection de la propriété publique et l'absence d'atteinte à la continuité du service public auquel sont affectées les œuvres dont la restitution est prévue. Le fait d'envisager la sortie d'un nombre limité d'œuvres appartenant au domaine public, pour permettre aux ayants droit de leurs propriétaires d'origine dépossédés dans un contexte de persécutions antisémites perpétrées par le régime nazi de les récupérer, apparaît compatible avec ces conditions. Cette situation peut aussi justifier qu'une telle sortie du domaine public intervienne sans contrepartie au regard des circonstances particulières de l'espèce. Compte tenu du cadre de la domanialité publique, la

---

<sup>32</sup> Décret n°2021-979 du 23 juillet 2021 relatif à la procédure de déclassement de biens mobiliers culturels et à la déconcentration de décisions administratives individuelles dans le domaine de la culture

<sup>33</sup> Conseil d'Etat, 30 juillet 2014, n°349789 : « **à moins que le législateur n'en dispose autrement**, les œuvres détenues par une personne morale de droit public, y compris lorsqu'elle les a acquises dans le cadre ou à l'issue d'opérations de guerre ou dans des circonstances relevant de l'exercice de la souveraineté nationale à l'occasion desquelles elle se les est appropriées, appartiennent au domaine public et sont, de ce fait, inaliénables ».

<sup>34</sup> Avis du Conseil d'Etat, texte n° 399752, séance du 3 mars 2020.

restitution des biens spoliés intégrés aux collections publiques, dans les cas où il serait fondé de l'effectuer, n'est possible que par deux voies principales, soit à la suite d'une procédure judiciaire introduite par des ayants droit du propriétaire dépossédé à l'issue favorable pour ces derniers, le juge ordonnant la restitution, soit par une loi autorisant la sortie du domaine public en dérogeant à l'inaliénabilité.

A titre d'exemple de la première voie, on peut citer que deux tableaux de Derain, faisant partie de la donation de Pierre et Denise Lévy affectée par l'État au Musée d'art moderne de Troyes, et un autre, appartenant à la Ville de Marseille et conservé par le Musée Cantini, ont ainsi été restitués aux ayants droit du marchand d'art René Gimpel à la suite d'un arrêt de la Cour d'appel de Paris le 30 septembre 2020, établi sur le fondement de l'ordonnance du 21 avril 1945<sup>35</sup>.

### **1.2.3.3 Les procédures de traitement juridique des demandes de restitution de biens spoliés**

Pendant longtemps, les restitutions ont porté principalement sur les œuvres « MNR » dont le statut est prévu pour pouvoir y procéder.

La recherche et la restitution des biens culturels spoliés ont reposé jusqu'en 2019 sur une organisation fondée sur peu de textes de référence, en mobilisant plusieurs acteurs étatiques :

- la Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation (CIVS)<sup>36</sup>, chargée de répondre aux demandes d'indemnisation pour tout type de spoliation et activée uniquement sur requête des familles, qui peut recommander depuis sa création en 1999 au Premier ministre d'indemniser des œuvres disparues ou de restituer des « MNR »;
- la Direction des archives du ministère chargé des Affaires étrangères, qui assurait la responsabilité juridique des œuvres « MNR » (œuvres retrouvées en Allemagne après la guerre et confiées à la garde des musées nationaux) et qui validait donc la restitution des « MNR » ;
- pour le Ministère de la culture, le Service des musées de France coordonnait la recherche et les restitutions pour les œuvres d'art et le Service du livre et de la lecture pour les livres, en lien respectivement avec les musées de France et bibliothèques conservant des œuvres spoliées ou présumées telles.

Ce dispositif a été substantiellement remanié en 2018 et 2019.

---

<sup>35</sup> La Cour d'appel s'est prononcée en faveur des ayants droit après un arrêt en première instance qui les déboutait (TGI Paris, 29 août 2019, n° 19/53387).

<sup>36</sup> Décret n° 99-778 du 10 septembre 1999 instituant une commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation.



Par un décret du 1<sup>er</sup> octobre 2018<sup>37</sup>, la CIVS a vu ses compétences élargies, ainsi que ses modalités de saisine, incluant une possibilité nouvelle d'auto saisine. Elle est désormais chargée d'examiner l'ensemble des dossiers de restitution relevant de sa compétence, à savoir les spoliations antisémites intervenues en France pendant l'Occupation, et de proposer des recommandations en faveur ou pas de la restitution au Premier ministre, qui est devenu l'autorité unique de décision en la matière pour assurer la cohérence des positions gouvernementales. Pour assumer cette mission étendue concernant spécifiquement les biens culturels, l'expertise de la CIVS a été renforcée avec la nomination de quatre personnalités qualifiées supplémentaires (en matière d'histoire de l'art, de marché de l'art, d'histoire de la Seconde guerre mondiale et de droit du patrimoine), venant compléter les dix membres habituels (six magistrats, deux professeurs d'université et deux personnalités qualifiées).

En lien avec ces évolutions de la CIVS, le Ministère de la culture a créé par deux textes du 16 avril 2019, au sein de son secrétariat général, une *Mission de recherche et de restitution des biens spoliés entre 1933 et 1945* (M2RS)<sup>38</sup>, qui a regroupé les agents de la CIVS chargés de la gestion des dossiers comportant des biens culturels mobiliers et ceux dédiés du Service des musées de France, sous l'autorité d'un chef de mission. Cette nouvelle entité a la responsabilité de piloter et de coordonner la politique publique de recherche et d'identification des biens culturels spoliés, principalement les biens conservés par les institutions publiques, « MNR » ou dans leurs collections, notamment de l'instruction des dossiers dont est saisie la CIVS.

L'articulation de ces modifications a abouti à dessaisir le Ministère chargé des affaires étrangères de la responsabilité juridique sur les « MNR » qu'il avait hérité de l'OBIP et à clarifier l'organisation des services publics chargés de ces dossiers. En matière procédurale, après une saisine pouvant être effectuée par les victimes de spoliations, par toute personne concernée, par le Ministère de la culture ou la CIVS en auto saisine, l'instruction de la demande est désormais assurée par la M2RS. Si la demande entre dans le champ de compétences de la CIVS (spoliation à caractère antisémite opérée pendant l'Occupation de la France -donc entre juin 1940 et août 1944-, tant par l'occupant que par les autorités de Vichy), celle-ci émet une recommandation à son propos qui est transmise au Premier ministre. Dans le cas où la demande ne relève pas de la CIVS, la M2RS l'instruit et le Ministère de la culture propose de restituer

---

<sup>37</sup> Décret n° 2018-829 du 1<sup>er</sup> octobre 2018 modifiant le décret n° 99-778 du 10 septembre 1999 instituant une commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation.

<sup>38</sup> Décret n° 2019-328 du 16 avril 2019 modifiant le décret n° 2009-1393 du 11 novembre 2009 relatif aux missions et à l'organisation de l'administration centrale du ministère de la culture et de la communication, article 2, II : « Il [le secrétariat général] coordonne la politique publique visant à identifier et restituer les biens culturels spoliés entre 1933 et 1945. ». Arrêté du 16 avril 2019 portant création de la mission de recherche et de restitution des biens culturels spoliés entre 1933 et 1945

ou non au Premier ministre. Une décision défavorable à la restitution laisse ouverte aux requérants la possibilité de saisir la justice.

#### 1.2.4 Éléments de droit comparé

La question des biens spoliés du fait des mesures à visée antisémite du régime nazi est une préoccupation importante pour beaucoup d'États, dont l'approche et les systèmes juridiques ne sont cependant pas uniformes.

A l'instar de la France avec la CIVS, il existe dans d'autres pays européens des commissions nationales chargées d'étudier les demandes d'indemnisation ou de restitution d'œuvres d'art déposées par les propriétaires spoliés ou leurs ayants droit (Allemagne : *Beratende Kommission im Zusammenhang mit der Rückgabe NS-verfolgungsbedingt entzogener Kulturgüter, insbesondere aus jüdischem Besitz (Advisory Commission on the return of cultural property seized as a result of Nazi persecution, especially Jewish property)* ; Autriche : *Kunstrückgabebeirat (Austrian Art Restitution Advisory Board)* ; Pays-Bas : *Adviescommissie Restitutieverzoeken Cultuurgoederen en Tweede Wereldoorlog (Advisory Committee on the Assessment of Restitution Applications for Items of Cultural Value and the Second World War)* ; Royaume-Uni : *Spoilation Advisory Panel*).

La très grande majorité des pays, confrontés à cette problématique, d'autant plus s'ils ont subi l'occupation allemande de leur territoire, et destinataires de telles demandes de restitutions, ne sont pas dotés d'un régime de domanialité publique comparable à celui de la France et les biens pouvant en être l'objet ne sont pas protégés par un principe d'inaliénabilité aussi fort. De ce fait, les sorties des collections, notamment pour remise à des propriétaires légitimes qui en ont été spoliés ou à ses ayants droit, ne nécessitent pas un recours au législateur.

Une étude de droit comparé du Sénat sur l'aliénabilité des collections<sup>39</sup> relève ainsi qu'en dehors de la France, les législations sont restrictives à l'égard de cessions en Italie et en Espagne, et qu'en Allemagne, au Danemark, aux Pays-Bas ou pour la plupart des musées publics anglais, les musées ne sont pas astreints au respect de l'inaliénabilité, qui n'est pas prévue par les textes, mais que les possibilités réelles d'aliénation sont limitées par la prise en considération de diverses directives et règles, notamment d'ordre éthique.

Ainsi, au Royaume-Uni, une loi de 2009 -*Holocaust (Return of Cultural Objects) Act*- permettait, pour 10 ans, à 17 institutions nationales de restituer des biens spoliés entre 1933 et 1945. En 2019, la durée de validité du texte a été prolongée indéfiniment. En Autriche, une loi

---

<sup>39</sup> *L'Aliénation des collections publiques*, Les documents de travail du Sénat, Série Législation comparée, n° LC 191, Décembre 2008, 37 p.

de 1998 prévoit spécifiquement la restitution des œuvres appartenant aux collections de l'Etat fédéral qui ont fait l'objet d'actes de spoliation pendant la période nazie.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Le principe de l'inaliénabilité des collections publiques et en particulier celle des musées de France, qui est fondamental pour assurer leur intégrité, n'a pas valeur constitutionnelle et peut donc faire l'objet de dérogations établies par la loi. Ainsi, un projet de loi est nécessaire afin de restituer des œuvres qui ont été spoliées à leur propriétaire avant d'entrer dans le domaine public. Le fait de recourir à une loi donne aussi la possibilité à l'État de prendre l'initiative quand la conviction, fondée sur de solides vérifications menées préalablement, est acquise qu'une spoliation s'est produite antérieurement à l'intégration aux collections publiques : cela lui confère dans de tels cas le moyen d'éviter d'avoir à s'en remettre à une décision de justice consécutive à une démarche judiciaire entreprise par les ayants droit du propriétaire spolié, qui constitue pour eux la seule option pour se voir remettre le ou les biens des collections publiques qu'ils considèrent avoir été spoliés à un de leurs ascendants. Par ailleurs, l'ordonnance du 21 avril 1945 ne couvre pas toutes les situations rencontrées, notamment quand la spoliation est intervenue à l'étranger, et ne donne donc pas de voie de recours en France pour des ayants droit, pourtant légitimes à solliciter une restitution.

### **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

Pour pouvoir répondre à la nécessité de rendre aux ayants droit des propriétaires légitimes des biens spoliés, il convient donc de prévoir une dérogation de portée limitée qui ne porte pas une trop importante atteinte à l'inaliénabilité des collections publiques, ce qui nécessite, quelle que soit l'option choisie, de recourir au législateur.

## **3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU**

### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

Ainsi qu'il a été précisé ci-dessus, le statut des biens devant être rendus aux ayants droit de propriétaires spoliés ne permet pas d'appliquer une procédure de déclassement administratif puisque ces œuvres n'ont pas perdu leur intérêt public.

Quand l'acquisition a été réalisée de manière parfaitement régulière et que la spoliation initiale se révèle ultérieurement, une mesure législative demeure nécessaire, à moins que la restitution soit ordonnée par un juge.

Le déclassement du domaine public par voie administrative étant inopérant pour les œuvres visées dans le projet de loi, deux solutions apparaissent envisageables, dont une a été finalement retenue.

L'instauration, par le biais d'une loi-cadre, d'un nouveau dispositif de sortie des collections publiques par la voie réglementaire constitue une option possible. Afin de ne pas multiplier les lois de circonstance pour chaque demande de restitution, une mesure législative d'ordre général pourrait en effet être adoptée, confiant le soin au pouvoir réglementaire d'instruire les demandes de sortie des collections publiques qui s'inscriraient dans le champ fixé par la loi.

Cette option reste néanmoins d'une mise en œuvre relativement difficile. En effet, pour éviter tout risque de censure pour incompétence négative du législateur, une telle loi nécessiterait de déterminer une critériologie précise et exhaustive, qui par nature est délicate et complexe à établir, variable selon les situations rencontrées, et qui ne doit pas devenir un obstacle pour effectuer des restitutions qui apparaîtraient pourtant nécessaires et légitimes. A cet égard, les trois cas visés par le projet de loi illustrent, par leurs différences de contexte, la grande disparité des situations des biens culturels ayant appartenu à des victimes de persécutions antisémites pendant la période du nazisme et, par voie de conséquence, la difficulté à élaborer un texte législatif susceptible de les prendre toutes en compte à l'avance.

L'option de la loi-cadre n'apparaît donc pas le moyen le plus adapté pour permettre de procéder aux sorties des collections publiques envisagées dans le projet de loi.

### **3.2. DISPOSITIF RETENU : LOI SPÉCIFIQUE DE SORTIE DES COLLECTIONS**

La solution retenue pour opérer la sortie du domaine public en dérogeant de manière ciblée au principe d'inaliénabilité et permettre ainsi la remise des biens en cause aux ayants droit des propriétaires spoliés identifiés apparaît être celle de la loi d'espèce d'initiative gouvernementale prévoyant la sortie de biens appartenant aux collections publiques en vue d'une restitution. Il s'agit d'une solution juridique parfaitement envisageable, tout en supposant la répétition d'un tel vecteur pour chaque nouveau dossier du même type. Pour procéder à une exception suffisamment importante au régime de la domanialité publique, une consultation de la représentation nationale s'avère nécessaire.

Cette option du recours au législateur sur des lois d'espèce a d'ailleurs été retenue dans trois autres dossiers de restitution : deux concernant des restes humains patrimonialisés, pour la restitution de la dépouille mortelle de Saartjie Baartman à l'Afrique du Sud (*loi n°2002-323 du*

6 mars 2002), pour celle des têtes maories à la Nouvelle-Zélande (*loi n°2010-501 du 18 mai 2010*) mais aussi plus récemment pour organiser la restitution de 27 biens culturels issus d'un contexte colonial au Bénin et au Sénégal (*loi n°2020-1673 du 24 décembre 2020*).

Il n'existe pas d'obstacle à recourir au même moyen législatif pour des biens culturels intégrés au domaine public dont le propriétaire en aurait été initialement spolié du fait des mesures antisémites du régime nazi ou dont les conditions d'acquisition apparaîtraient entachées par ce contexte.

Par ailleurs, les débats parlementaires intervenus au cours de l'examen du projet de loi de restitution de biens culturels au Bénin et au Sénégal ont montré un certain consensus sur le choix d'un tel véhicule législatif du fait qu'il n'emporte pas d'effet sur le droit patrimonial général.

### **3.2.1. Restitution du tableau *Rosiers sous les arbres* de Gustav Klimt, spolié à Nora Stiasny en août 1938, acheté par l'Etat en 1980 (article 1<sup>er</sup>)**

L'article 1<sup>er</sup> du projet de loi prévoit de faire sortir des collections nationales le tableau *Rosiers sous les arbres* de Gustav Klimt.

#### **3.2.1.1 L'entrée dans les collections nationales en 1980**

Le tableau a été acheté par l'État en 1980 auprès de la galerie Peter Nathan, à Zurich, dans le cadre de la préfiguration du musée d'Orsay, pour 1,6 million de francs suisses (environ 4 millions de francs de l'époque).

Conformément à la procédure, cet achat avait été soumis à l'approbation du Comité consultatif des musées nationaux, qui réunissait le directeur des musées de France du ministère de la Culture et des conservateurs des musées nationaux, puis du Conseil artistique des musées nationaux, qui rassemble personnalités qualifiées et représentants de l'administration.

Des recherches sur l'historique de l'œuvre avaient été préalablement conduites. Il avait été demandé à la galerie, réputée internationalement, de fournir tous les renseignements en sa possession. La galerie avait indiqué que la précédente propriétaire avait confirmé dans une lettre que le tableau appartenait déjà à Philipp Häusler (1887-1966) en 1930, sans pouvoir documenter davantage cet historique.

Le lien de proximité supposé entre Klimt, l'un des promoteurs des *Wiener Werkstätte* (Ateliers viennois), et Häusler, orfèvre, assistant de l'architecte et designer Josef Hoffmann, au début des années 1910, puis directeur artistique des Ateliers de 1920 à 1925, inscrivait la provenance de l'œuvre dans un contexte artistique et historique cohérent, celui des avant-gardes viennoises et

de leurs mécènes. Par ailleurs, la date de 1930, à laquelle le collectionneur était supposé être déjà en possession de l'œuvre, bien avant l'*Anschluss*, garantissait un historique du tableau non problématique sur la période cruciale de 1933 à 1945.

Une recherche documentaire avait également été menée, dans la bibliographie, alors maigre. L'œuvre était décrite dans le catalogue raisonné de Sergio Coradeschi et Johannes Dobai, publié en 1978, comme ayant appartenu, après Viktor Zuckerkandl, à sa belle-sœur Bertha Zuckerkandl, née Szeps, qui s'était réfugiée à Paris en mars 1938 juste après l'*Anschluss*.

Enfin, des démarches avaient par ailleurs été entreprises auprès du fils de cette dernière et neveu de Viktor Zuckerkandl, Fritz Zuckerkandl, et de son épouse Gertrude, rencontrés à Paris même. Leur témoignage n'avait soulevé aucune interrogation particulière sur l'histoire du tableau.

### **3.2.1.2 Recherches autrichiennes et françaises récentes**

A la fin des années 1990, la prise de conscience mondiale de la question toujours prégnante des spoliations subies par des familles juives avant et pendant la Seconde guerre mondiale a permis l'ouverture d'archives considérables.

Dans ce mouvement, des documents d'archives, publics et privés, devenus accessibles aux chercheurs à partir de la fin des années 1990, ont montré qu'une des héritières de Viktor Zuckerkandl, Nora Stiasny, avait été obligée en août 1938 de vendre à vil prix un tableau de Klimt lui appartenant, intitulé *Pommier*.

En 2001, ce tableau vendu sous la contrainte, sous le titre *Pommier*, fut identifié avec celui que Gustav Ucicky, réalisateur de cinéma, fils naturel de Klimt, avait offert en 1948 à l'État autrichien, sous le titre *Pommier II (Apfelbaum II)*. Comme le tableau de Nora Stiasny n'était connu depuis la vente spoliatrice de 1938 que sous l'appellation de *Pommier* et qu'il était établi que Gustav Ucicky avait justement été approché pour acquérir le tableau de Nora Stiasny en 1938, les ayants droit de celle-ci ont légitimement formulé, à la fin des années 1990, une demande de restitution du tableau *Pommier II* auprès de l'État autrichien et de la Galerie du Belvédère. La restitution fut accordée et effective en novembre 2001.

### **3.2.1.3 La correspondance du tableau de Nora Stiasny et de celui du musée d'Orsay**

Un doute sur la correspondance de l'œuvre restituée en 2001 par l'Autriche et du tableau spolié à Nora Stiasny ayant été émis dès ce moment, de nouvelles recherches d'archives furent menées tout au long des années 2000, principalement par deux chercheuses de provenance autrichiennes, qui ont permis de mettre au jour de nouveaux documents et de reconstituer l'historique de la spoliation. C'est ainsi, en 2016, que l'identité de la dernière propriétaire du tableau avant 1980 a pu être connue : il s'agissait de Herta Blümel, assistante et compagne de Philipp Häusler, dont elle fut aussi la légataire universelle.

De nouvelles archives privées ont conduit à considérer que Nora Stiasny avait hérité son tableau de son oncle et ont permis d'avoir une meilleure connaissance de la répartition entre les héritiers des six paysages de Klimt, bien identifiés – dont *Rosiers sous les arbres* -, de la collection de Viktor Zuckerkandl en 1927. Elles ont également éclairé les transactions connues entre ses ayants droit après son décès. Cet examen a permis de conclure que le *Rosiers sous les arbres* ne pouvait en toute logique avoir échu qu'à la branche de la famille de son frère Otto Zuckerkandl, à laquelle appartenait Nora Stiasny, et que ce « Pommier » correspondait bien à *Rosiers sous les arbres*, arbres qui sont, en l'occurrence, des pommiers.

De plus, le rapprochement entre la vente par Nora Stiasny de son Klimt à Häusler et le passage établi du tableau d'Orsay entre les mains d'Häusler, qui ne semble pas avoir été propriétaire d'autres œuvres de l'artiste par ailleurs, permet d'établir avec une quasi-certitude que *Rosiers sous les arbres* est bien le tableau spolié, par vente à vil prix, sous la contrainte d'une nécessité vitale d'obtenir des liquidités, à Nora Stiasny.

Sur la base de ces travaux, les autorités autrichiennes en charge des recherches de provenance - Conseil consultatif sur la restitution des œuvres d'art (*Kunstrückgabebeirat*) et Commission pour la recherche de provenance (*Kommission für Provenienzforschung*) - conclurent en juillet 2017, dans un rapport dont le texte ne fut pas immédiatement rendu public, qu'il y avait eu erreur sur l'œuvre restituée. Le rapport indiquait en outre que le véritable tableau spolié à Nora Stiasny était, « selon une forte probabilité », le *Rosiers sous les arbres* du musée d'Orsay.

En 2018, les autorités autrichiennes ont informé le ministère de la Culture et le musée d'Orsay des conclusions de ce rapport et les chercheurs de provenance de la *Kommission für Provenienzforschung* se sont rapprochés du musée pour leur faire part de leurs travaux et leur communiquer des archives jusque-là inaccessibles en France.

En 2019, les ayants droit de Nora Stiasny, représentés par leur avocat, aidé d'une des chercheuses de provenance, ont adressé une demande de restitution du tableau *Rosiers sous les arbres*. Les équipes scientifiques du musée d'Orsay et du ministère de la culture ont travaillé ensemble à son examen, pour aboutir à un nouvel historique du tableau.

C'est au vu de l'ensemble de ces éléments que le Gouvernement a conclu que le tableau vendu sous la contrainte par Nora Stiasny en 1938 était bien *Rosiers sous les arbres* du musée d'Orsay. Conformément aux engagements pris depuis plus de vingt ans, notamment dans le cadre des principes de Washington de 1998, et encore réaffirmés par le Premier ministre en 2018, le Gouvernement a considéré que le tableau devait être restitué aux ayants droit de Nora Stiasny, victime des persécutions antisémites.

La ministre de la culture a ainsi annoncé le 15 mars 2021 le lancement d'une procédure de restitution et le dépôt d'un projet de loi permettant la sortie de l'œuvre des collections nationales pour la rendre possible.

#### **3.2.1.4 Les faits, la spoliation**

Les faits tels qu'ils ont pu être dégagés se résument ainsi :

Après l'*Anschluss* (12 mars 1938) et le début des persécutions contre les Juifs, l'une des nièces de Viktor Zuckerkandl, Eleonore (Nora) Stiasny a été contrainte de vendre en 1938 son tableau de Klimt, alors désigné dans les documents historiques comme *Pommier*, pour subsister et répondre aux exigences financières des autorités autrichiennes. La toile a été cédée à vil prix au bénéficiaire final de Philipp Häusler, ancienne connaissance de Nora Stiasny, professeur et éphémère directeur de l'école d'arts appliqués de Vienne, et militant nazi. En 1942, Nora Stiasny sera déportée et assassinée, comme sa mère Amalie Zuckerkandl, son mari Paul et leur fils Otto, et d'autres membres de la famille.

#### ***Contexte et origines***

Eleonore (Nora) Stiasny est née en 1898 à Vienne dans la famille juive Zuckerkandl. Son père, Otto Zuckerkandl (1861-1921), médecin, était l'un des frères de l'industriel et collectionneur Viktor Zuckerkandl (1851-1927).

La famille Zuckerkandl incarne la modernité viennoise des années 1900 et de la fin de l'empire austro-hongrois. Viktor Zuckerkandl, dont deux frères étaient médecins, fit construire en 1904-1905 le sanatorium de Purkersdorf, à quelques kilomètres du centre de Vienne, par l'architecte et designer Josef Hoffmann (1870-1956), fondateur de la Sécession viennoise et des *Wiener Werkstätte* (Ateliers viennois), et proche de Klimt. Le sanatorium fut tout autant une clinique qu'un lieu de villégiature pour la haute société viennoise, acquise aux idées et aux formes artistiques nouvelles.

La famille de Nora Stiasny – ses oncles et tantes Viktor et Paula Zuckerkandl et Bertha et Emil Zuckerkandl, ou encore ses parents Otto et Amalie -, furent proches des milieux artistiques viennois, tout particulièrement de Gustav Klimt ou de Josef Hoffmann.

Viktor et Paula Zuckerkandl possédèrent au moins neuf toiles de Klimt, achetées entre 1908 et 1914 ou 1915, dont deux revendues avant leur décès. Sept toiles - six paysages et un portrait – furent ainsi réparties au sein de la succession de Viktor et Paula, tous deux morts en 1927 ; certaines firent l'objet de transactions et d'échanges entre membres de la famille.

Après une période de succès et de développement, la famille connut, après la mort de Viktor Zuckerkandl, une période plus difficile. La situation économique du sanatorium se détériora



nettement dans les années 1930, en raison de la crise économique et de la raréfaction d'une partie de la clientèle qui avait fait le succès du lieu.

### ***La spoliation***

Après l'*Anschluss*, le 12 mars 1938, la famille Zuckerkandl se trouva projetée dans une situation dangereuse et inédite d'urgence économique créée par les premières persécutions à l'encontre des Juifs autrichiens.

Le sanatorium fut « aryanisé » par les nouvelles autorités nazies et un commissaire fut nommé pour l'administrer. Les biens de Nora Stiasny, de sa tante Amalia Zuckerkandl épouse Redlich et de son cousin Fritz Zuckerkandl, qui vivaient dans les villas du parc du sanatorium, furent confisqués. Les membres de la famille furent contraints de payer divers taxes et impôts et de quitter leurs villas. Paul Stiasny, le mari de Nora, fut arrêté par la Gestapo. Nora Stiasny fut forcée de vendre ses meubles, dont de nombreuses pièces sorties des Ateliers viennois.

Nora Stiasny tenta alors de trouver de l'aide auprès d'un ancien ami, devenu militant nazi, Philipp Häusler ; mais celui-ci organisa la vente à vil prix du tableau de Klimt de Nora Stiasny, alors appelé *Pommier*.

Les documents mis au jour par les chercheurs autrichiens décrivent comment Philipp Häusler a acquis le tableau *Pommier* en août 1938 pour le compte de son beau-frère Adolf Frey, probablement un prête-nom, et cela pour 100, 200 ou 395 Reichsmarks (RM) – une somme qui varie selon les témoignages. Nora Stiasny évaluait elle-même le tableau à 5 000 RM, une valeur qui semble conforme aux prix des tableaux de l'artiste dans les années 1930. Le tableau avait été estimé à 10 000 schillings en 1927, ce qui représentait alors l'équivalent de 5 900 RM. Un expert nommé par les autorités, Bruno Grimschitz, directeur de la Galerie du Belvédère, et bon connaisseur de Klimt, estimait le tableau à 2 500-3 000 RM en novembre 1939. La vente pourrait ainsi avoir été conclue, selon les diverses estimations, pour un prix représentant entre seulement 2 et 16 % de la valeur de l'œuvre.

Nora Stiasny fut aidée par sa sœur et son beau-frère Wilhelm et Hermine Müller-Hofmann, qui avaient tenté de trouver un acheteur du tableau pour un prix nettement plus élevé, et qui tentèrent de reprendre possession du tableau, intentant en vain une action en 1939 contre l'organisateur de la vente, Philipp Häusler.

En avril 1942, Nora Stiasny et sa mère Amalie furent déportées et assassinées, au ghetto d'Izbica ou au camp d'extermination de Belzec (Pologne). Quant à son mari Paul Stiasny et leur fils Otto, ils furent emprisonnés à Prague en 1942 et transférés au camp de Terezin, puis déportés et assassinés à Auschwitz.

### ***Tentatives de récupération du tableau***

Après la guerre, Wilhelm et Hermine Müller-Hofmann intentèrent en 1946 un procès contre Häusler, qui nia avoir acheté le tableau, et leur envoya une lettre de menaces. La procédure n'aboutit pas, pour des raisons encore inconnues, sans doute liées à la mort de Wilhelm Müller-Hofmann en 1948, mais aussi au fait que le tableau n'était pas précisément localisé, comme au fait que Häusler résidait alors en Allemagne.

### **3.2.1.5 Ayants droit**

Après le vote de la loi, le tableau sera remis aux ayants droit de Nora Stiasny, représentés par leur avocat.

Ayant déjà obtenu, par erreur, des autorités autrichiennes la restitution du tableau de Gustav Klimt, *Pommier II*, les ayants droit se sont engagés à régler les questions soulevées par la restitution d'un deuxième tableau de Gustav Klimt. Comme l'a rappelé le Gouvernement autrichien dans un communiqué du 15 mars 2021 saluant l'annonce de la restitution par la France, les ayants droit de Nora Stiasny avaient émis lors de la première restitution de 2001 une déclaration de responsabilité dans laquelle ils s'engageaient notamment à rendre le tableau à l'État autrichien s'il s'avérait qu'il n'était pas le tableau spolié à Nora Stiasny en 1938. Ce dernier ayant été vendu, il appartient aux ayants droit de définir des modalités adaptées avec l'Etat autrichien pour respecter l'engagement ainsi pris.

Les ayants droit de Nora Stiasny, assassinée avec son mari et son fils, sont les descendants de sa sœur Hermine Müller-Hofmann, qui a pu traverser les épreuves de la guerre en trouvant refuge dans les Alpes bavaroises avec son mari Wilhelm Müller-Hofmann. Le couple rentra à Vienne après la guerre, dans des conditions matérielles difficiles. Wilhelm mourut en 1948, tandis qu'Hermine vécut jusqu'en 2000. Leurs deux fils, qui avaient pu être envoyés à l'abri en Suède en 1939, y poursuivirent leur vie.

Le frère de Nora Stiasny, Victor Zuckerkandl (junior), avait quant à lui pu partir pour les États-Unis en 1939. Sans enfant, son épouse et lui avaient renoncé à la succession de Nora Stiasny, faisant de leur sœur Hermine Müller-Hofmann – et de ses descendants ensuite - la seule ayant droit de Nora Stiasny.

Les ayants droit de Nora Stiasny sont ainsi ceux de sa sœur Hermine Müller-Hofmann, et plus précisément ceux de ses deux fils.

Les ayants droit ont été identifiés conformément aux dispositions du droit commun des successions, en particulier des articles 730 et suivants du code civil, qui régissent la preuve de la qualité d'héritier. L'article 730 dispose ainsi que cette preuve s'établit par tout moyen, l'article 730-1 précisant qu'elle peut notamment résulter d'un acte de notoriété dressé par un notaire, à la demande d'un ou plusieurs ayants droit.

La succession a été établie par l'avocat des ayants droit, au vu des actes de succession et, le cas échéant, des testaments de certains ayants droit.

Comme c'est l'usage, au moment de la restitution, les ayants droit s'engageront à garantir l'Etat contre toute réclamation ou revendication qui pourrait être introduite à l'avenir, en particulier par d'éventuels autres ayants droit non identifiés.

### **3.2.2. Remise de douze œuvres de Jean-Louis Forain, Constantin Guys, Henry Monnier, Camille Roqueplan et Pierre-Jules Mène, achetées par l'Etat à la vente de la collection d'Armand Dorville en juin 1942 (Article 2)**

L'article 2 du projet de loi prévoit de faire sortir des collections nationales douze œuvres de Jean-Louis Forain, Constantin Guys, Henry Monnier, Camille Roqueplan et Pierre-Jules Mène issues de la collection d'Armand Dorville vendue en juin 1942.

#### **3.2.2.1 L'entrée dans les collections nationales en 1942**

La vente de la collection, annoncée sous le titre « Cabinet d'un amateur parisien », a eu lieu à Nice, à l'Hôtel Savoy, du 24 au 27 juin 1942, sous le marteau du commissaire-priseur Maître Jean-Joseph Terris.

De nombreux acheteurs étaient présents, professionnels et particuliers. Les musées nationaux préparèrent la vente, rendue publique par le catalogue et diverses publicités, de façon classique, malgré les circonstances qui avaient dispersé les agents des musées nationaux à Paris et dans les différents dépôts des collections nationales en zone occupée et en zone sud. L'administration des musées sélectionna les pièces qui lui semblait susceptibles d'intérêt et le prix qui leur paraissait convenir. Le budget maximum pour les achats des musées nationaux avait été fixé à 715 000 F.

Louis Hautecoeur, directeur général des Beaux-Arts, et Jacques Jaujard, directeur des Musées nationaux, donnèrent leur accord pour envoyer René Huyghe, chef du département des peintures du musée du Louvre, agir au nom des musées ; celui-ci se trouvait déjà en zone sud, comme chef du dépôt de Montauban (Tarn-et-Garonne). A la vente, René Huyghe fit l'acquisition de 12 pièces (cf. annexe), pour un total de 269 800 F (hors frais). Il ne put pas acheter toutes les œuvres envisagées, compte tenu de l'envolée des prix. Il préempta par ailleurs le lot n° 341, *Jeune femme couchée en costume espagnol*, aquarelle de Manet, pour 320 000 F ; mais l'acquisition fut par la suite abandonnée dans le délai légal de quinze jours.

Les œuvres entrèrent donc dans les collections nationales en 1942. Aujourd'hui, six relèvent du musée d'Orsay en étant conservées au musée du Louvre ; cinq relèvent du musée du Louvre ; une relève du château de Compiègne.

Sur place, à Nice, René Huyghe apprit par les héritiers d'Armand Dorville que ce dernier avait également prévu un legs pour les musées nationaux, ce qui le conduisit à se mettre en contact avec l'administrateur provisoire de la succession Dorville, nommé au premier jour de la vente par le Commissariat général aux questions juives.

### **3.2.2.2 Recherches récentes, restitutions et revendication des ayants droit d'Armand Dorville**

Trois œuvres provenant de la vente Dorville ont été identifiées parmi les environ 1500 œuvres retrouvées en 2012 chez Cornelius Gurlitt, le fils de Hildebrand Gurlitt, marchand d'art allemand ayant beaucoup travaillé pour les nazis. Hildebrand Gurlitt n'était pas l'acheteur initial en 1942 : il avait acquis ces œuvres par la suite. La provenance de ces trois œuvres et leur passage par la vente Dorville de 1942 ont été rendues publiques en 2016 dans le cadre d'un colloque scientifique sur la recherche et la restitution des biens spoliés pendant la Seconde Guerre mondiale.

A partir de cette date, les ayants droit, identifiés par un cabinet de généalogie qui a pris l'initiative de cette recherche, ont demandé la restitution des œuvres issues de la vente Dorville identifiées dans des musées français et étrangers ou chez des particuliers.

Fin 2017, les ayants droit d'Armand Dorville ont entrepris une première démarche auprès du ministère de la culture pour demander la restitution d'une œuvre « Musées nationaux récupération » issue de la vente Dorville, le dessin attribué à Delacroix, inventorié sous le numéro REC 148. Les ayants droit ont élargi en novembre 2019 leur demande, adressée cette fois à la Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations : ils demandaient alors que la nullité de la vente de 1942 soit reconnue, sur la base de l'ordonnance du 21 avril 1945 portant deuxième application de l'ordonnance du 12 novembre 1943 sur la nullité des actes de spoliation accomplis par l'ennemi, et que les œuvres conservées dans les collections publiques leur soient restituées.

En janvier 2020, la ministre déléguée du gouvernement fédéral pour la Culture et les Médias, Monika Grütters, a restitué aux ayants droit d'Armand Dorville les trois œuvres retrouvées chez Cornelius Gurlitt. Des propriétaires privés, identifiés et contactés par les ayants droit d'Armand Dorville, ont également restitués trois œuvres en 2020 et 2021.

### **3.2.2.3 Les faits, une procédure d'administration provisoire particulière**

La vente, qui avait été organisée de façon régulière par la famille, était placée sous administration provisoire par le Commissariat général aux questions juives, dans le cadre de la loi du 22 juillet 1941, loi d'« aryansisation » des entreprises, biens et valeurs appartenant aux Juifs, destinée à « *supprimer toute influence israélite dans l'économie nationale* ».

Amédée Croze a été ainsi nommé administrateur provisoire à partir du 24 juin, premier jour de la vente. Celui-ci se présenta sur place et annonça au commissaire-priseur et à l'exécuteur testamentaire que tous les fonds provenant de la vente devaient lui être remis. Il accomplit là sa mission fixée par l'administration de Vichy consistant à dessaisir les propriétaires juifs du produit de la vente qu'ils auraient dû percevoir.

La présence de l'administrateur provisoire n'a semble-t-il pas entraîné de changement de comportement du public et des acheteurs, comme le montra le succès de la vente. Le représentant des musées nationaux fut informé de la nomination de l'administrateur provisoire : René Huyghe mentionna dans son rapport du 29 juin 1942 (source : Lettre manuscrite du 29 juin 1942, ex-AMN Z6-24 juin 1942, désormais AN-Pierrefitte carton 20150044-61) que « *les nouvelles lois juives ont fait nommer un administrateur pour la succession. De ce fait, sont bloqués, en ce moment, non seulement ce qui revient à la famille, mais le legs fait au Louvre.* ».

C'est d'ailleurs parce qu'il s'inquiéta de la délivrance du legs dont il avait appris l'existence par les héritiers eux-mêmes, que René Huyghe se mit en relation avec l'administrateur provisoire, qui le rassura : « *j'ai en effet pu joindre l'administrateur désigné pour la succession Dorville qui m'a déclaré être d'accord pour que le Louvre prenne possession dès maintenant de son legs* ».

### ***Les suites de la vente***

Après avoir commencé à accomplir sa mission et récupérer le produit de la vente, bloqué sur des comptes au nom de la succession Dorville qu'il était le seul à pouvoir gérer, l'administrateur provisoire, en décembre 1942, changea de position : de façon très inédite, il proposa au Commissariat général aux questions juives que les héritiers d'Armand Dorville soient exemptés des mesures d'administration provisoire et il demanda que les legs leur soient délivrés. Le Commissariat général aux questions juives répondit favorablement en juillet 1943 et autorisa les héritiers à percevoir le legs, à la condition que le produit de la vente soit remis sous forme de titres de dette de l'Etat.

La mise en œuvre de cette exemption ne fut cependant très probablement pas effective. Si l'administrateur provisoire annonça en octobre 1943 remettre ces produits, sous forme de titres de dette de l'Etat, au notaire de la famille, il est quasi certain que les héritiers, dispersés dans le sud de la France, et cachés ou essayant de fuir pour échapper aux mesures antisémites, n'ont pas perçu le produit de la vente.

Au cours de cette même période, en mars 1944, cinq membres de la famille d'Armand Dorville, dont trois de ses héritiers, sont arrêtés, transférés à Drancy et déportés et assassinés à Auschwitz : sa sœur Valentine Lion, deux filles de cette dernière, Denise Falk et Monique Tabet, et leurs deux filles, Dominique Falk et Marie-France Tabet, âgées de 2 et 4 ans.

Après la Libération, la procédure de règlement de la succession, qui avait débuté en 1941, put être reprise, mais en tenant compte du décès en déportation de trois des héritiers. Le règlement ne fut achevé qu'en 1947 entre les héritiers survivants, et quitus donné à l'exécuteur testamentaire. Les héritiers reçurent le produit de la vente. L'éventualité de l'annulation de la vente avait été évoquée à cette époque, mais l'annulation n'avait pas été demandée. D'autres démarches ont été menées par la famille pour déclarer le pillage de l'appartement parisien d'Armand Dorville et demander le remboursement de la part du produit des ventes (4 %) qui avait été attribuée au Commissariat général aux questions juives.

#### **3.2.2.4 Recommandation de la Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations et décision du Premier ministre**

La CIVS a rendu sa recommandation le 17 mai 2021.

La Commission a considéré que la vente n'était pas spoliatrice en soi, dans la mesure où elle avait été voulue et organisée par les héritiers d'Armand Dorville, mais que le blocage temporaire des sommes dues à ces derniers et le destin tragique de plusieurs d'entre eux justifiaient en équité des mesures de réparation.

Ainsi, la Commission a considéré que l'appréhension du produit de la vente et son indisponibilité pendant au moins deux ans constituaient une spoliation à caractère antisémite, portant préjudice et donnant donc lieu à indemnisation de 350 K€. En outre, elle a recommandé que l'Etat rende les 12 œuvres des collections nationales achetées par l'Etat directement à la vente en 1942, en toute connaissance des circonstances particulières dues à la présence de l'administrateur provisoire et au statut de la vente : *« L'Administration savait que ces ventes étaient soumises à la loi du 22 juillet 1941, allant même jusqu'à intervenir directement auprès de l'administrateur provisoire afin d'obtenir la délivrance des legs au profit des musées. La Commission considère, dès lors, sur le fondement de l'équité, que ces douze œuvres d'art, acquises dans les conditions qui ont été rappelées, ne devraient pas être conservées dans les collections publiques. »*

La Commission a également recommandé que le « retour » des œuvres aux ayants droit s'accompagne du remboursement du prix de vente perçu après-guerre par la famille pour les 12 œuvres (270 KF de 1942, soit 80 K€ environ de 2021).

C'est ainsi en raison des circonstances de cette vente que le Gouvernement, sur la base de la recommandation de la Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations, a décidé d'accorder une indemnité aux ayants droit au titre de l'immobilisation des fonds et de rendre les douze œuvres achetées par l'Etat en 1942, objet de l'article 2 du présent projet de loi. La vente n'était pas spoliatrice en soi, mais les héritiers Dorville ont bien subi un préjudice en raison des persécutions antisémites.

Suivant l'avis de la Commission, le Gouvernement a considéré que les douze œuvres étaient entrées dans les collections nationales dans un moment particulier et des circonstances exceptionnelles. Le représentant des musées nationaux avait été en contact avec l'administrateur provisoire nommé par les autorités de Vichy, qui avait pour mission, à ce moment-là, de priver les héritiers d'Armand Dorville du legs qui leur était dû. Le représentant des musées nationaux le savait et le produit de la vente de ces douze œuvres, versé par l'État, a été immobilisé et n'a pas été versé aux héritiers avant la Libération.

Ce cas de figure d'achat par l'État dans une vente placée sous administration provisoire, sans avoir été décidée et organisée par les autorités de Vichy, est certainement très rare. Quant aux achats réalisés dans le cadre de ventes organisées par le Commissariat général aux questions juives, il ressort des recherches menées actuellement dans les musées nationaux qu'ils ont été peu nombreux. Les musées nationaux ont assurément poursuivi leurs acquisitions pendant l'Occupation et la provenance de nombre des œuvres entrées alors dans les collections reste à éclaircir, mais les recherches menées par le musée du Louvre et rendues publiques en mars 2021 montrent que les achats dans des ventes de « biens israélites » ont été limités et ont d'ailleurs pu faire l'objet de règlement ou de régularisation après la Libération, de même que les achats, plus nombreux, de biens placés « sous séquestre » par les autorités de Vichy.

Plus d'un mois après l'annonce de la décision de l'État, les ayants droit d'Armand Dorville ont assigné l'État et les collectivités territoriales propriétaires d'œuvres issues de la vente de la collection d'Armand Dorville devant le tribunal judiciaire de Paris, aux fins, sur la base de l'ordonnance n° 45-770 du 21 avril 1945, de faire constater la nullité de la totalité de la vente de juin 1942 et d'ordonner la restitution des douze œuvres acquises par l'État en 1942, ainsi que des autres acquisitions par l'État et les collectivités territoriales survenues postérieurement à la guerre. Ce contentieux en cours ne recoupe que partiellement le contenu du projet de loi dans la mesure où il concerne également d'autres œuvres. Conscient de ce contexte, le Gouvernement souhaite néanmoins concrétiser rapidement l'annonce du 28 mai 2021, par laquelle l'État s'est solennellement engagé à remettre les douze œuvres, sans attendre l'issue du contentieux qui n'obéit pas à la même temporalité. En tout état de cause, l'issue du contentieux sera sans incidence sur la décision de l'État puisque l'objectif du projet de loi, qui fait l'unanimité, consiste précisément à rendre les douze œuvres aux ayants droit d'Armand Dorville.

### **3.2.2.5 Ayants droit**

Après le vote de la loi, les douze œuvres seront remises aux ayants droit d'Armand Dorville, représentés par leur mandataire, un cabinet de généalogie.

Les ayants droit d'Armand Dorville sont les ayants droit de ses sœurs Valentine Dorville épouse Lion et Jeanne Dorville épouse Lévy, de son frère Charles Dorville et de sa gouvernante, Elia

Coucardon, ainsi que les ayants droit de ses nièces Marie-Louise Lévy épouse Kahn, Marie-Thérèse Lion épouse Gradwohl, Denise Lion épouse Falk, et Monique Lion épouse Tabet.

Les ayants droit ont été identifiés conformément aux dispositions du droit commun des successions, en particulier des articles 730 et suivants du code civil, qui régissent la preuve de la qualité d'héritier. L'article 730 dispose ainsi que cette preuve s'établit par tout moyen, l'article 730-1 précisant qu'elle peut notamment résulter d'un acte de notoriété dressé par un notaire, à la demande d'un ou plusieurs ayants droit.

Les ayants droit ont été identifiés par un cabinet de généalogie et leur liste a été arrêtée par acte notarié, avant d'être vérifiée par la CIVS.

Comme c'est l'usage, au moment de la remise, les ayants droit s'engageront à garantir l'Etat contre toute réclamation ou revendication qui pourrait être introduite à l'avenir, en particulier par d'éventuels autres ayants droit non identifiés.

### **3.2.2.6 Liste des œuvres**

- 1) Jean-Louis Forain, *Jeune femme debout sur un balcon, contemplant des toits parisiens*, aquarelle, (vendue en 1942 sous le titre *Femme à la terrasse fleurie*), numéro d'inventaire du musée d'Orsay : RF 29342 ;
- 2) Constantin Guys, *Jeune femme et sa duègne*, aquarelle, numéro d'inventaire du musée d'Orsay : RF 29334 ;
- 3) Constantin Guys, *Présentation de visiteur*, plume et lavis (vendue en 1942 sous le titre *La présentation du visiteur*), numéro d'inventaire du musée d'Orsay : RF 29335 ;
- 4) Constantin Guys, *Cavaliers et amazones*, plume et aquarelle, numéro d'inventaire du musée d'Orsay : RF 29336 ;
- 5) Constantin Guys, *La loge de l'Empereur*, plume et aquarelle (vendue en 1942 sous le titre *La loge de l'Empereur pendant une représentation de Madame Viardot dans « Orphée »*), numéro d'inventaire du musée d'Orsay : RF 29337 ;
- 6) Constantin Guys, *Une revue aux Invalides*, plume et aquarelle (vendue en 1942 sous le titre *Revue aux Invalides par l'empereur Napoléon III*), numéro d'inventaire du musée d'Orsay : RF 29338 ;
- 7) Pierre-Jules Mène, *L'amazone présumée être Sa Majesté l'impératrice Eugénie*, cire originale, numéro d'inventaire du musée du château de Compiègne : C 42.064 ;
- 8) Henry Bonaventure Monnier, *Portraits de Joseph Prudhomme et de Henry Monnier*, aquarelle, numéro d'inventaire du musée du Louvre : RF 29339, ;
- 9) Henry Bonaventure Monnier, *Les trois matrones*, aquarelle, numéro d'inventaire du musée du Louvre : RF 29340 ;
- 10) Henry Bonaventure Monnier, *Les visiteurs*, aquarelle, numéro d'inventaire du musée du Louvre : RF 29341 ;



- 11) Henry Bonaventure Monnier, *Une soirée chez Madame X*, plume gouachée, numéro d'inventaire du musée du Louvre : RF 29341 bis ;
- 12) Camille Roqueplan, *La diligence en danger*, aquarelle, numéro d'inventaire du musée du Louvre : RF 29333.

### **3.2.3. Restitution du tableau *Carrefour à Sannois* de Maurice Utrillo, spolié à Georges Bernheim en 1940, acheté par la ville de Sannois en 2004 (Article 3)**

L'article 3 du projet de loi prévoit d'autoriser la sortie des collections publiques municipales de la ville de Sannois le tableau *Carrefour à Sannois* de Maurice Utrillo.

#### **3.2.3.1 L'entrée dans les collections municipales en 2004**

La ville de Sannois a acheté *Carrefour à Sannois* de Maurice Utrillo le 22 juin 2004, en vente publique à Londres, pour 111 244,55 €. Il est conservé au musée Utrillo-Valadon de Sannois.

Le même tableau était réapparu à plusieurs reprises sur le marché de l'art : à Londres en 1972, puis en 1975, à New York en 1995, et enfin à Londres le 22 juin 2004, date de l'achat par la ville de Sannois.

#### **3.2.3.2 Les faits, la spoliation**

Georges Bernheim (1871-1946), marchand d'art français juif, était propriétaire d'une galerie située au 109, faubourg Saint-Honoré à Paris, 8<sup>e</sup>. Il habitait avec son épouse Alice au 3, rue Dosne à Paris 16<sup>e</sup>. L'immeuble a été réquisitionné par l'armée allemande dès 1940.

L'appartement de la rue Dosne a été pillé par l'*Einsatzstab Reichsleiter Rosenberg* (ERR), le service allemand de pillage des œuvres d'art dirigé par Alfred Rosenberg, le 11 décembre 1940. Parmi les biens volés, figurait le tableau *Carrefour à Sannois*, déposé par l'ERR dans les salles réquisitionnées au musée du Louvre pour y stocker le produit des pillages. Deux ans plus tard, l'ERR fit transférer l'œuvre au musée du Jeu de Paume, également réquisitionné par les Allemands pour servir de lieu de transit, de stockage et de présentation des biens volés à Paris et ailleurs en France.

Le tableau devait rejoindre la collection Goering. Cependant, le 23 novembre 1942, le tableau fit l'objet d'un échange, organisé par Bruno Lohse, le représentant d'Hermann Goering à Paris, et exécuté par Walter Hofer, contre la bibliothèque d'Allen Loebel, directeur de la maison Kleinberger & CO, « aryannisée » sous le nom d'Ernest Garin.

Le tableau d'Utrillo a été inventorié GBERN 3 et photographié par l'ERR.

Les archives de l'ERR permettent de l'identifier sans difficulté : le tableau de Sannois et le tableau volé par l'ERR chez Georges Bernheim correspondent en tout point.

Après la guerre, Georges Bernheim et ses ayants droit ont effectué des démarches en vue de retrouver les œuvres volées. *Carrefour à Sannois* est le seul tableau d'Utrillo réclamé par la famille de Georges Bernheim.

Le tableau de Maurice Utrillo n'a pas été restitué : les archives du ministère des Affaires étrangères, qui conservent les archives de la Commission de récupération artistique et les formulaires de décharge accompagnant les restitutions, ne détiennent aucun élément sur une éventuelle restitution de cette œuvre.

Le parcours du tableau entre le vol de 1942 et sa première réapparition sur le marché de l'art en 1972 demeure inconnu.

### **3.2.3.3 Recommandation de la Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations et décision de la ville de Sannois**

Saisie par les ayants droit de Georges Bernheim, la Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations a reconnu la spoliation de Georges Bernheim et recommandé le 16 février 2018 la restitution du tableau *Carrefour à Sannois*.

La ville de Sannois est tout à fait favorable à la restitution, qu'elle souhaite mettre en œuvre au plus vite. Le conseil municipal a adopté à l'unanimité le 31 mai 2018 une délibération allant dans ce sens.

### **3.2.3.4 Ayant droit**

Après le vote de la loi, le tableau sera remis aux ayants droit de Georges et Alice Bernheim. Il s'agit du légataire universel de la deuxième épouse de leur fils.

Les ayants droit ont été identifiés conformément aux dispositions du droit commun des successions, en particulier des articles 730 et suivants du code civil, qui régissent la preuve de la qualité d'héritier. L'article 730 dispose ainsi que cette preuve s'établit par tout moyen, l'article 730-1 précisant qu'elle peut notamment résulter d'un acte de notoriété dressé par un notaire, à la demande d'un ou plusieurs ayants droit.

La succession a été établie par la Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations, au vu des actes de succession et, le cas échéant, des testaments de certains ayants droit.

Comme c'est l'usage, au moment de la restitution, les ayants droit s'engageront à garantir la ville de Sannois contre toute réclamation ou revendication qui pourrait être introduite à l'avenir, en particulier par d'éventuels autres ayants droit non identifiés.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

La dérogation au principe d'inaliénabilité reste limitée aux biens visés et n'emporte pas d'impact général sur le droit patrimonial interne.

Il n'apparaît pas qu'une décision de sortie du domaine public patrimonial français présente de contradiction avec le cadre juridique international, notamment les engagements internationaux souscrits par la France, ni avec le droit européen.

### **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

#### **4.2.1. Impacts budgétaires**

La décision de restitution elle-même n'emporte pas d'impact budgétaire.

#### **4.2.2. Impacts sur les entreprises**

La décision de restitution elle-même n'emporte pas d'impacts sur les entreprises.

Les acteurs du marché de l'art – marchands, galeries, maisons de vente – sont de plus en plus attentifs aux questions de provenance des biens qu'ils mettent en vente.

Le texte proposé permet de souligner la nécessité de procéder à des recherches de provenance sur la période 1933-1945 avant toute vente et toute acquisition, pour éviter de prolonger la circulation de biens spoliés. Le projet de loi peut contribuer à améliorer les pratiques des acteurs du marché de l'art et à sensibiliser en particulier les marchands, les maisons de vente et les experts à la nécessité de procéder à des recherches de provenance approfondies.

### **4.3. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS**

La décision de restitution n'emporte pas d'impacts sur les particuliers.

Comme pour les entreprises, le texte proposé peut contribuer à sensibiliser les particuliers acheteurs de biens culturels à la question de la provenance des œuvres d'art. Le projet de loi peut encourager les acheteurs et détenteurs de biens culturels à mieux connaître le parcours des œuvres pendant la période 1933-1945 pour éviter l'acquisition ou la mise en vente d'une œuvre spoliée.

#### **4.4. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Le texte proposé aura un impact limité sur la commune de Sannois qui souhaite pouvoir restituer un tableau d'Utrillo des collections municipales. La ville de Sannois a manifesté, par le vote d'une délibération du conseil municipal, sa volonté de restituer l'œuvre aux ayants droit de son propriétaire spolié.

Par ailleurs, le texte proposé pourrait avoir pour effet positif de susciter des recherches de provenance sur les collections de diverses collectivités territoriales, afin de clarifier l'historique des œuvres pendant la période 1933-1945.

#### **4.5. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

Les impacts sur les services administratifs seront limités à la mise en œuvre effective du transfert des quatorze œuvres aux différents ayants droit, notamment la radiation des inventaires des musées concernés et la restitution effective des objets aux ayants droit ou à leurs représentants.

### **5. MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.1. APPLICATION DANS LE TEMPS**

Ces dispositions entrent en vigueur au lendemain de la publication de la loi au Journal officiel. Un délai d'un an, à compter de l'entrée en vigueur de la loi, est prévu pour opérer le transfert des œuvres concernées.

#### **5.2. APPLICATION DANS L'ESPACE**

Ces dispositions visant des collections nationales situées à Paris et les collections de la ville de Sannois (Val d'Oise) sont applicables sur le territoire national.

### **5.3. TEXTES D'APPLICATION**

Le Ministère de la culture, autorité de tutelle des musées nationaux, et la ville de Sannois conservant les biens visés par le projet de loi, devront prendre des arrêtés de radiation des inventaires réglementaires respectifs, à savoir le musée d'Orsay, le musée du Louvre et le château de Compiègne pour les collections nationales, et le musée Utrillo-Valadon pour les collections de la ville de Sannois.