

Section de l'intérieur

EXTRAIT DU REGISTRE DES
DELIBERATIONS

N° 403728

AVIS SUR UN 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/Verte-1

1. Le Conseil d'Etat a été saisi le 9 août 2021 d'un projet de loi relatif à la restitution ou la remise de certains biens culturels aux ayants droit de leurs propriétaires victimes de persécutions antisémites.
2. Ce projet de loi comprend trois articles et trois annexes prévoyant la sortie de quatorze œuvres des collections publiques de musées afin qu'elles soient remises aux ayants droit de leurs propriétaires dépossédés pendant la période 1933-1945.
3. L'étude d'impact, d'une grande qualité historique et juridique, satisfait aux exigences de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

Cadre juridique des restitutions

4. Dès avant la fin de la deuxième guerre mondiale une ordonnance du 12 novembre 1943 a incorporé dans le droit national la déclaration solennelle signée à Londres le 5 janvier 1943 par les Alliés sur la nullité des actes de spoliation accomplis par l'ennemi ou sous son contrôle, cette nullité frappant « *tant les transferts ou transactions se manifestant sous forme de pillage avoué ou de mise à sac, que les transactions d'apparence légale, même lorsqu'elles se présentent comme ayant été effectuées avec le consentement des victimes* ». A la Libération, l'ordonnance n° 45-770 du 21 avril 1945 a organisé, en application de celle de 1943, une procédure confiée au juge judiciaire afin de prononcer en référé, à la demande des propriétaires dépossédés ou de leurs ayants droit, la nullité « *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* » et d'ordonner en conséquence la restitution des biens ayant fait l'objet de tels actes. Ces actions en nullité pouvaient être exercées jusqu'au 31 décembre 1951.

S'agissant plus particulièrement des biens culturels pillés au cours de l'occupation du territoire français, retrouvés et restitués à la France dans les années de l'immédiat après-guerre, deux mille d'entre eux, sélectionnés par une commission de la « récupération artistique » créée en 1944, ont été l'objet d'une inscription sur des inventaires provisoires en application du décret n° 49-1344 du 30 septembre 1949 et placés sous la garde de l'Etat (musées nationaux et Mobilier national), sans être incorporés dans les collections publiques (biens dits « Musées Nationaux Récupération », « MNR »).

5. Depuis le milieu des années 1990, la question de la présence de biens spoliés au sein des collections publiques ou privées est devenue une préoccupation croissante. En 1998, quarante-quatre Etats, dont la France, adoptent les « Principes de Washington » exprimant leur volonté et leur engagement de conduire des recherches et de faciliter les restitutions. A la suite du discours du Président de la République Jacques Chirac du 22 juillet 1995 sur la responsabilité de la France dans la déportation des Juifs de France et des travaux de la mission d'étude sur la spoliation des Juifs de France, la commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation (CIVS), chargée d'examiner les demandes individuelles présentées par ces personnes ou leurs ayants droit et de proposer au Premier ministre des mesures de réparation, de restitution ou d'indemnisation, est créée par un décret n° 99-778 du 10 septembre 1999. Sa compétence a été étendue par un décret n° 2018-829 du 1^{er} octobre 2018 aux biens culturels intégrés dans les collections publiques et aux « MNR ». Une mission de recherche et de restitution des biens spoliés entre 1933 et 1945 est instituée par un décret n° 2019-328 du 16 avril 2019 au sein du ministère de la culture afin de coordonner la politique de recherche des biens culturels spoliés au sein des collections publiques.

6. Il résulte de ce cadre juridique qu'en l'état actuel du droit français, trois voies peuvent être empruntées pour procéder à la restitution de biens culturels spoliés à des personnes victimes de persécutions antisémites et actuellement conservés dans les collections publiques :

- la restitution, par la voie judiciaire, sur le fondement de l'ordonnance du 21 avril 1945 et sur demande des ayants droit des personnes spoliées, lorsqu'ils peuvent être relevés de la forclusion, de biens culturels spoliés. La nullité de l'acte initial de disposition du bien prononcée par le juge entraînant par voie de conséquence la nullité de toutes les transactions postérieures ayant porté sur ce bien, le propriétaire à la date de la décision du juge, qu'il soit une personne privée ou publique, voit sa propriété automatiquement abolie. Ainsi, alors que les biens incorporés dans le domaine public, quelles que soient les modalités de cette entrée, sont inaliénables et imprescriptibles en vertu des dispositions de l'article L. 3111-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), ce qui interdit au propriétaire d'y renoncer (Conseil constitutionnel, décision n° 2018-743 QPC du 26 octobre 2018, Société Brimo de Laroussilhe), la nullité de l'acte initial de dépossession d'un bien culturel entré dans les collections publiques, prononcée par le juge sur le fondement de l'ordonnance de 1945, fait échec à cette inaliénabilité (CA Paris, n° RG 19/18087, 30 septembre 2020, ayants droit Gimpel), laquelle n'a pas valeur constitutionnelle.

- la restitution des biens « MNR » qui peut être décidée par la voie administrative sous le contrôle du juge administratif (Conseil d'Etat statuant au contentieux, Assemblée, 30 juillet 2014, n° 349.789) ou ordonnée par le juge judiciaire sur le fondement de l'ordonnance de 1945 (Cour d'appel de Paris, 2 juin 1999, ayants droit Gentili di Giuseppe);

- le déclassement par la loi de biens culturels entrés dans les collections publiques afin d'en transférer la propriété aux ayants droit des victimes de persécutions, le déclassement par la voie administrative ne permettant pas de faire sortir du domaine public un bien présentant un intérêt du « *point de vue de l'histoire, de l'art, de l'archéologie, de la science ou de la technique* » (art. du L. 2112-1 du CG3P), ce qui est le cas des œuvres objet du présent projet de loi.

Office du Conseil d'Etat

7. Dans son examen du projet, le Conseil d'Etat s'attache à vérifier l'identité de l'œuvre et à caractériser les circonstances de la dépossession.

Si celle-ci est intervenue par l'effet d'une spoliation, au sens de la Déclaration de Londres et de l'ordonnance de 1945, ayant privé de son bien une personne victime de persécutions antisémites, la restitution s'impose au nom d'un intérêt général supérieur. Ce motif impérieux rend inopérantes les autres exigences constitutionnelles au regard desquelles une loi prononçant le déclassement de biens du domaine public mobilier doit, en règle générale, être examinée, à savoir l'absence d'atteinte disproportionnée à la propriété publique (Conseil constitutionnel, décision n° 86-207 DC du 26 juin 1986, cons. 58) et de mise en cause de la continuité des services publics auxquels le domaine public est affecté (Conseil constitutionnel, décision n° 94-346 DC du 21 juillet 1994, cons. 2).

Si la restitution est prononcée pour un motif autre que la constatation d'une spoliation au sens des textes susmentionnés, l'intérêt général qu'il peut y avoir à déclasser le bien est mis en balance avec les éventuelles atteintes portées à l'intégrité et à la continuité du domaine public mobilier (Conseil d'Etat, section de l'intérieur, avis n°399752 du 3 mars 2020 sur le projet de loi relatif à la restitution de biens culturels à la République du Bénin et à la République du Sénégal).

Le Conseil d'Etat applique cette grille de contrôle à chacune des dispositions du projet.

Déclassement du domaine public d'une œuvre de Gustav Klimt pour restitution aux ayants droit de Mme Eléonore Stiasny

8. Le projet prévoit que le tableau de Gustav Klimt, intitulé « Rosiers sous les arbres » et conservé dans les collections du musée d'Orsay, cesse de faire partie de ces collections pour être restitué aux ayants droit de Mme Eleonore Stiasny. Cette œuvre a été acquise en 1980 par l'Etat chez un marchand. Des recherches approfondies faites par les services du musée d'Orsay au cours des années récentes ont conduit à établir que l'œuvre appartenait à Mme Eléonore Stiasny qui l'a cédée à vil prix à Vienne en 1938, lors de l'Anschluss, à M. Philip Haüssler, avant d'être déportée et assassinée. L'œuvre a ainsi été soustraite à sa propriétaire dans les conditions décrites par la déclaration de Londres du 5 janvier 1943 et l'ordonnance du 21 avril 1945. Sa restitution répond au motif impérieux de réparation des pillages et spoliations antisémites perpétrés du fait du régime nazi.

Le Conseil d'Etat constate que cette restitution s'inscrit dans un contexte spécifique, les ayants droit de Mme Eléonore Stiasny ayant obtenu en 2001 une restitution par la Fédération autrichienne d'un tableau intitulé « Pommiers II », alors confondu avec le tableau conservé au musée d'Orsay. Après sa restitution, l'œuvre « Pommiers II » a été vendue par les ayants droit de Mme Eléonore Stiasny et se trouve aujourd'hui en mains privées. La restitution opérée par le projet de loi fait donc apparaître que « Pommiers II » est sortie des collections publiques autrichiennes pour être rendue par erreur aux ayants droit de Mme Eléonore Stiasny alors que cette œuvre est susceptible d'avoir été la propriété d'une personne spoliée dans les mêmes conditions que Mme Eléonore Stiasny.

Si ces circonstances sont sans incidence sur la légitimité et la nécessité de la restitution prononcée par le projet de loi, le Conseil d'Etat relève que le Gouvernement autrichien, dans son communiqué du 15 mars 2021 saluant l'initiative de restitution annoncée par la France, mentionne que « *lors de la remise du tableau en novembre 2001, les héritiers ont émis une déclaration de responsabilité dans laquelle ils s'engageaient, entre autres, à restituer le tableau à la Fédération s'il s'avérait qu'il n'était pas identique au tableau ayant appartenu à Nora Stiasny en 1938* ». Il recommande que l'étude d'impact fasse mention de cette information.

Déclassement du domaine public de douze œuvres de Jean-Louis Forain, Constantin Guys, Pierre-Jules Mène, Henry Bonaventure Monnier et Camille Roqueplan pour remise aux ayants droit de M. Armand Dorville

9. Ces œuvres, propriété de M. Armand Dorville, ont été vendues en ventes publiques en juin 1942 à Nice et acquises par les Musées nationaux en présence d'un administrateur provisoire nommé en application de l'acte dit *loi du 22 juillet 1941, relative aux entreprises, biens et valeurs appartenant aux juifs*. Saisie par les ayants droit de M. Armand Dorville d'une demande d'annulation de la vente aux enchères et de restitution de ces œuvres ainsi que d'autres conservées dans les collections publiques tant sous le régime « MNR » que comme propriétés publiques, la CIVS, dans un avis du 17 mai 2021, après avoir décliné sa compétence pour prononcer la nullité des ventes, a estimé que celles-ci « *ont été organisées et réalisées sans contrainte ni violence* », et que la nomination de l'administrateur provisoire lors de la vente de Nice « *a eu comme conséquence immédiate l'appréhension de leurs produits, rendus ainsi indisponibles pour les légataires* », avec des « *conséquences exceptionnellement aggravées par la déportation et l'extermination de trois légataires d'Armand Dorville et de deux enfants* ». Relevant que « *c'est dans ce contexte trouble que le Secrétariat d'Etat à l'Éducation nationale et à la Jeunesse (Beaux-Arts, direction des Musées nationaux) a acquis, en toute connaissance de cause* », les douze œuvres réclamées, elle a recommandé, « *sur le fondement de l'équité* », « *qu'il soit fait retour aux ayants droit d'Armand Dorville* » des œuvres achetées par les Musées nationaux à la vente de juin 1942. Elle a également proposé le versement d'une indemnité réparant le préjudice résultant de la spoliation du produit de la vente entre 1942 et 1947. Elle s'est en revanche prononcée contre la restitution des autres œuvres revendiquées.

Le Conseil d'Etat relève que les ayants droit de M. Armand Dorville ont, le 16 juillet 2021, postérieurement à l'avis de la CIVS et à l'annonce de la décision de l'Etat de remettre les œuvres, assigné celui-ci et plusieurs musées publics devant le tribunal judiciaire de Paris, aux fins de « *constater la nullité de la vente de la collection d'art organisée à Nice les 24, 25, 26 et 27 juin 1942* », et d'ordonner la restitution des douze œuvres acquises par l'Etat ainsi que des autres œuvres faisant l'objet de leur demande initiale.

Le Conseil d'Etat recommande que cette information figure dans l'étude d'impact. Il s'interroge en effet sur le caractère prématuré de la remise des œuvres par la voie législative sans que l'issue de la procédure judiciaire engagée soit attendue. Il prend toutefois acte du fait que le Gouvernement n'entend pas suspendre cette remise et qu'il se fonde, à la suite de l'avis de la CIVS, sur un motif d'équité pour y procéder. Compte-tenu de l'intérêt général qui peut s'attacher à la remise des œuvres en question au regard des circonstances dans lesquelles elles sont entrées dans les collections publiques en juin 1942 et du caractère limité de l'atteinte portée à l'intégrité du domaine public, le Conseil d'Etat n'émet pas d'objection au projet.

Il attire toutefois l'attention du Gouvernement sur les conséquences qui pourraient résulter de ce choix en équité sur la validité des ventes conduites à l'époque dans des circonstances analogues dans lesquelles se sont portées acquéreurs des personnes publiques ou privées.

Déclassement du domaine public d'une œuvre de Maurice Utrillo pour restitution aux ayants droit de M. Georges Bernheim

10. La commune de Sannois a acheté en vente publique chez Sotheby's Londres le 22 juin 2004 un tableau de Maurice Utrillo intitulé « Carrefour à Sannois », pillé dans la galerie de M. Georges Bernheim par l'*Einsatzstab Reichsleiter Rosenberg* (ERR) le 11 décembre 1940. La CIVS en a recommandé la restitution aux ayants droit du propriétaire légitime.

L'œuvre est identifiée par la liste et les photographies des biens pillés par l'ERR et la spoliation est caractérisée au sens de la Déclaration de Londres et de l'ordonnance du 21 avril 1945. Sa restitution s'impose. Le Conseil d'Etat relève d'ailleurs que le conseil municipal de Sannois s'est prononcé en ce sens par délibération du 31 mai 2018.

Compléments éventuels à apporter au cadre juridique des restitutions

11. D'autres actes de sortie de biens culturels du domaine public mobilier pour réparation des spoliations subies par des personnes victimes de persécutions antisémites sont certainement appelés à intervenir dans un avenir proche. Chacun d'eux suppose une instruction approfondie sur les circonstances de la dépossession et sur la traçabilité de l'œuvre.

L'étude d'impact indique qu'une loi de principe organisant une procédure administrative de sortie des collections publiques en réparation des spoliations, serait d'une conception malaisée compte tenu de la difficulté à énoncer des critères opératoires au regard de la diversité des situations rencontrées et du risque d'incompétence négative du législateur. Le Conseil d'Etat, qui estime que ces obstacles devraient pouvoir être surmontés, recommande que l'élaboration d'une telle loi soit étudiée afin d'éviter la multiplication de lois particulières et de permettre d'accélérer les restitutions.

Cet avis a été délibéré par l'assemblée générale du Conseil d'Etat dans sa séance du jeudi 7 octobre 2021.