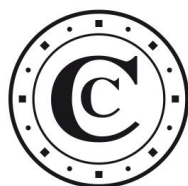


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LA RÉPARATION
PAR LA FRANCE
DES SPOLIATIONS
DE BIENS CULTURELS
COMMISES ENTRE
1933 ET 1945

Restitutions et indemnisations

Rapport public thématique

Septembre 2024

Sommaire

Procédures et méthodes	7
Synthèse	11
Récapitulatif des recommandations	21
Introduction.....	23
Chapitre I Les biens culturels spoliés : un sujet redécouvert depuis les années 1990	29
I - Les biens culturels : des spoliations systématiques, un effort de restitution de grande ampleur dans l'immédiat après-guerre	30
A - Les œuvres d'art : une fraction seulement de l'ensemble des spoliations perpétrées durant la période	31
B - Une action de réparation d'ampleur entre l'été 1944 et le début des années 1950	35
C - Pour les biens culturels non restitués à cette époque, des devenir divers.....	39
II - Une relance de l'action publique de réparation à partir des années 1990	45
A - Les années 1990 : un tournant, en France et dans le monde, dans la conscience des spoliations antisémites	46
B - De nouvelles initiatives pour restituer les biens ou indemniser leurs propriétaires	48
III - Depuis les années 2000, un renforcement progressif des mécanismes de réparation.....	49
A - Une réparation individuelle d'abord circonscrite aux demandes des ayants droit et aux MNR.....	49
B - À partir du milieu des années 2010, une plus grande attention portée aux restitutions.....	55
C - En 2018, une politique plus volontariste et une nouvelle organisation	58
D - Des recherches élargies aux provenances de l'ensemble des collections.....	60
Chapitre II Un cadre juridique et administratif solide, des restitutions peu nombreuses mais en hausse	65
I - Un cadre juridique solide qui offre plusieurs voies de réclamation.....	66
A - La loi-cadre du 22 juillet 2023 complète le cadre juridique des réparations	66
B - Un cadre normatif offrant plusieurs voies de recours	70

II - Des dossiers d'indemnisation moins nombreux, des montants moyens en hausse.....	76
A - Une CIVS davantage mobilisée sur les biens culturels et les restitutions	76
B - Entre la CIVS et la M2RS, une procédure éprouvée mais des délais moyens supérieurs à trois ans	80
C - Une augmentation des montants moyens d'indemnisations accordés par la CIVS	84
D - Un lien de parenté encore étroit entre les personnes spoliées et les ayants droit sollicitant une mesure de réparation.....	85
III - Des restitutions en progression, un nombre très important de biens dont le parcours doit encore être documenté	88
A - Près de neuf MNR sur dix demeurent à la garde de l'État.....	88
B - Les biens entrés dans les collections publiques depuis 1933 : des restitutions en nombre limité	90
IV - Des moyens inadaptés aux objectifs ambitieux fixés par les pouvoirs publics	91
A - À l'échelon central, des moyens de la M2RS manifestement inadaptés au regard de ses missions.....	91
B - La CIVS : des moyens correctement dimensionnés.....	93
C - Des moyens supplémentaires réduits dégagés par les grands musées.....	93
D - Des musées territoriaux en général peu armés pour traiter le sujet.....	95
E - Dans les bibliothèques, des initiatives à moyens constants.....	97
Chapitre III Restitutions et sécurisation des collections publiques : le défi de la provenance.....	99
I - L'identification des œuvres à risque au sein des collections publiques : un effort à organiser	100
A - Une action initiée dans plusieurs musées mais loin d'être systématique	100
B - Pour les livres et manuscrits, une identification complexe des biens à risque	103
C - La sécurisation des acquisitions publiques : une préoccupation récente, des progrès à consolider.....	104
D - Hors de France, des moyens nettement plus importants affectés à la recherche de provenance au sein des établissements publics	107
II - Une formation et une sensibilisation plus développées mais encore incomplètes	110
A - De nouveaux cursus du niveau supérieur spécialisés en recherche de provenance.....	110
B - Un effort insuffisant de formation des professionnels de l'art	113
III - Une recherche scientifique qui progresse, des problèmes d'accès aux archives du marché de l'art	113
A - Une recherche active mais trop dispersée.....	114
B - Des archives publiques largement accessibles, des obstacles persistants s'agissant des archives privées	116

IV - Une implication du marché de l'art à intensifier	123
A - Des règles peu nombreuses pour garantir la provenance, des « diligences raisonnables » insuffisamment effectives	123
B - Des mécanismes de régulation non mobilisés ou mal adaptés	128
Chapitre IV Amplifier et accélérer l'action de réparation	133
I - Des responsabilités à clarifier.....	133
A - Entre l'État et les collectivités territoriales	134
B - Entre le ministère de la culture et les établissements culturels.....	136
C - Au sein du ministère de la culture.....	140
II - Des priorités et des échéances à définir	143
A - Une revue des MNR qui doit être accélérée	143
B - La revue des collections : une tâche de moyen terme	145
C - La forclusion : un choix politique et symbolique.....	146
III - Mieux rendre compte de l'action publique de réparation	148
A - Renforcer la confiance dans l'action publique de réparation	149
B - Mieux rendre compte de l'action publique	149
IV - Le devenir des biens non restituables : des choix à anticiper	151
A - Des biens seront durablement non restituables	151
B - Une évolution est nécessaire, pour donner la juste mesure des actions de réparation encore à mener	152
Conclusion générale	157
Liste des abréviations	159
Annexes	161

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques¹ que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Leurs réponses sont présentées en annexe du rapport publié par la Cour.

¹ La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

Le présent rapport est issu d'une enquête conduite sur le fondement de l'article L.143-6 du code des juridictions financières qui permet à la Cour de mener des enquêtes thématiques.

L'enquête dont il est issu a été réalisée par une formation commune associant les troisième, quatrième et cinquième chambres de la Cour des comptes.

L'instruction a été conduite, jusqu'en janvier 2024, auprès de l'ensemble des acteurs publics impliqués dans les questions de restitution ou d'indemnisation : la Commission pour la restitution des biens et l'indemnisation des victimes de spoliations antisémites (CIVS), le ministère de la culture (mission de recherche et de restitution des biens culturels spoliés entre 1933 et 1945 (M2RS), direction générale du patrimoine et de l'architecture), les principaux établissements culturels nationaux (musées et bibliothèques), une dizaine de bibliothèques et musées territoriaux, cinq services d'archives. Des acteurs du marché de l'art et des personnalités qualifiées ont également été sollicités. Dans une perspective comparative, quatre déplacements à l'étranger ont été réalisés, en Suisse (en juin 2023), en Allemagne, en Autriche et aux Pays-Bas (septembre 2023). Les rapporteurs ont ainsi échangé avec environ 150 personnes en France et à l'étranger.

Sur le plan méthodologique, outre les échanges oraux et écrits, les rapporteurs ont analysé l'ensemble des dossiers comprenant un volet culturel examiné par la CIVS entre 2019 et 2023 et adressé un questionnaire à un large échantillon de musées territoriaux. Les rapporteurs ont également bénéficié pendant l'instruction de l'expertise d'une spécialiste des spoliations de biens culturels, docteure en histoire.

Le 13 mai 2024, la formation inter chambres a procédé à l'audition conjointe de Me Jean-Pierre Osenat, président du syndicat des commissaires-priseurs, de M. Benoît Sapiro et Mme Marie-Amélie Carlier, vice-présidents du comité professionnel des galeries d'art, accompagnés de Mme Gaëlle de Saint-Pierre, déléguée générale, de Mme Judith Schoffel de Fabry, présidente de la compagnie nationale des experts, accompagnée de M. Emmanuel Lhermitte, et de M. Stéphane Turisk, secrétaire général du syndicat national des antiquaires, accompagné de Mme Marine Le Bihan.

Elle a également procédé à l'audition, le 16 mai 2024, de M. Luc Allaire, secrétaire général du ministère de la culture, accompagné de Mme Christelle Creff, cheffe du service des musées de France et de M. David Zivie, chef de la mission de recherches et de restitutions, de Mme Laurence des Cars, présidente du musée du Louvre, accompagnée de M. Kim Pham, administrateur général, et de M. Sylvain Amic, président du musée d'Orsay, accompagné de M. Paul Perrin, directeur des collections et de Mme Ines Rotermund-Reynard, chargée de recherches de provenance.

Le projet de rapport a été préparé puis délibéré le 19 juin 2024 par la formation inter chambres, présidée par M. Andréani, président de chambre maintenu et composé de MM. Metzger, Glimet, Montarnal, conseillers maîtres, Mme Prost, conseillère maître en service extraordinaire, ainsi que, en tant que rapporteurs, M. Garrigue-Guyonnaud, conseiller référendaire, Mme Chounet, conseillère référendaire en service extraordinaire et Mme Frère, vérificatrice et, en tant que contre-rapporteur, M. Selles, conseiller maître.

Il a été examiné le 11 juillet 2024 par le comité du rapport public et des programmes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Rolland, rapporteur général, Mme Démier, M. Bertucci, Mme Hamayon, M. Meddah et Mme Mercereau, présidentes et présidents de chambre de la Cour, M. Tournier, président de section, représentant M. Charpy, président de chambre, Mme Bonnafoux, présidente de chambre régionale des comptes, M. Gautier, Procureur général, entendu en ses avis.

*
**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Ils sont diffusés par La Documentation Française.

Synthèse

Les spoliations de biens culturels perpétrées par les nazis et les autorités de Vichy sont une composante des crimes commis envers les Juifs lors du second conflit mondial. L'immense majorité des victimes de la Shoah étaient de condition modeste, et l'on a pu légitimement craindre qu'à se focaliser sur le pillage des œuvres d'art, le caractère général et systématique des persécutions dont les Juifs furent victimes entre 1933 et 1945 ne soit occulté.

Cependant, trois raisons justifiaient qu'un intérêt particulier s'attache à ce sujet et que la Cour s'en soit saisie : l'ampleur, aujourd'hui encore méconnue des spoliations de biens culturels ; le long retard avec lequel l'État a entrepris, après le tournant des années 1990, de restituer les biens culturels spoliés et d'indemniser les victimes lorsque les biens avaient disparu ; le témoignage que ces biens continuent de porter sur les crimes de la période 1933-1945, au fur et à mesure que disparaît la génération des victimes directes de la Shoah et que vieillit celle de leurs enfants.

À ces divers titres, l'action des administrations publiques pour les restituer à leurs ayants droit et, à défaut, indemniser ces derniers, reste inachevée, et il était nécessaire d'en faire ici le bilan.

Des spoliations de biens culturels à replacer dans le cycle historique de la mémoire de la Shoah

Les spoliations de biens culturels, perpétrées en France tant par les autorités occupantes que par le régime de Vichy, ont revêtu un caractère systématique, empruntant des formes multiples : confiscations des biens de marchands d'art et de collectionneurs, pillages d'appartement, saisies et mises sous séquestre dans le cadre notamment de « l'aryanisation » de l'économie, vols, ventes forcées, ventes préventives de leurs biens par les victimes cherchant à fuir la persécution, etc..

Au sortir de la guerre, les pouvoirs publics conduisirent un très important effort d'indemnisation des biens spoliés non localisés et de restitution de ceux rapportés par les Alliés d'Allemagne et d'Autriche dans le cadre des opérations de « récupération artistique ».

Cette première action de réparation prit fin au tout début des années 1950. Sur les 15 000 biens environ qui ne purent être restitués, 13 000 furent vendus par les Domaines et un peu plus de 2 100 furent inscrits sur un inventaire spécifique en tant que « MNR » (Musées nationaux récupération²) et confiés à la garde de l'État en vue de leur éventuelle restitution dans un délai censé être assez court, avant leur intégration dans les collections nationales. Celle-ci n'eut en pratique jamais lieu. Le début des années 1950 a ouvert une longue période d'indifférence et d'oubli.

Ce n'est qu'au début des années 1990 que l'on prit pleinement conscience de l'ampleur de la persécution des Juifs et du fait que des efforts de mémoire et de réparation leur restaient dus. Cette prise de conscience, largement partagée en Europe et aux Etats-Unis, se traduisit en France par le discours du Vel d'Hiv du Président Chirac (16 juillet 1995), et par les travaux de la Mission Mattéoli, lancés en 1997 sous le gouvernement d'Alain Juppé, achevés et mis en œuvre sous celui de Lionel Jospin en 1999-2000, avec la création de Commission d'indemnisation des victimes de spoliations intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation (CIVS) et de la Fondation pour la mémoire de la Shoah.

Un renouveau de la politique de réparation dans les années 2000, une réponse publique encore plus tardive s'agissant des biens culturels

Dans les dix ans qui suivirent la création de la CIVS en 2000, celle-ci devait connaître une activité soutenue, examinant près de 3 000 dossiers par an, en très grande majorité de « victimes ordinaires » de la Shoah et des législations antisémites de Vichy. Dans cette nouvelle vague d'attention et de réparation, les biens culturels ne tinrent néanmoins qu'une place réduite.

Cependant, les travaux de la Mission Mattéoli avaient mis en lumière l'ampleur des spoliations de biens culturels dont les Juifs de France avaient été victimes. Sous l'effet de multiples facteurs (évolutions historiographiques, contentieux judiciaires, œuvres d'art importantes retrouvées, etc.), la réparation des spoliations de biens culturels bénéficia d'une attention historique et médiatique renouvelée dans les années 1990.

² Les biens culturels issus de la Récupération artistique sont classés en réalité en quinze catégories distinctes, celle des « MNR » *stricto sensu* ne concernant que les peintures anciennes. Par souci de simplicité et en conformité avec l'usage courant, l'emploi dans la suite du rapport du terme « MNR », sans autre précision, recouvre l'ensemble de ces biens, toutes catégories confondues.

L'administration de la Culture et les Musées mirent néanmoins une décennie supplémentaire pour sortir de l'indifférence et de l'oubli où ils avaient relégué cette question depuis les années 1950. Ce n'est qu'au milieu des années 2000 qu'ils commencèrent, par étapes, à s'organiser pour la traiter ; ils y parvinrent véritablement entre 2015 et 2018, soit avec plus de 15 ans de retard sur les conclusions de la Mission Mattéoli et la mise en route de la CIVS.

Des mécanismes de réparation que l'État prend enfin la responsabilité d'actionner spontanément

Jusqu'au milieu des années 2010, l'action des pouvoirs publics avait principalement consisté à traiter les demandes d'indemnisation des biens culturels spoliés et à restituer aux propriétaires qui en faisaient la demande, des biens relevant de la catégorie des MNR.

Au milieu de la décennie, dans un contexte de vives critiques de l'action publique, une nouvelle impulsion fut donnée, pour « activer » la politique de réparation.

Il s'agissait désormais pour l'État et les établissements culturels nationaux de prendre l'initiative de recherches de provenance sur les MNR encore à la garde de l'État.

Ce changement de paradigme, qui prévaut aujourd'hui encore, contribue à une hausse des restitutions. En parallèle, la question des biens culturels spoliés occupe une part grandissante de l'activité de la CIVS.

En 2018 et 2019, une importante réorganisation administrative est entrée en vigueur, qui a modifié la répartition interne à l'État du suivi du sujet, au profit du ministère de la culture, et créé en son sein une structure spécialisée, regroupant les moyens jusqu'ici dispersés : la mission de recherches et de restitution des biens culturels spoliés entre 1933 et 1945 (M2RS).

L'attention des pouvoirs publics dépasse le seul champ des MNR pour englober désormais le risque de présence de biens culturels spoliés, ou susceptibles de l'être, parmi les acquisitions réalisées par les établissements culturels depuis 1933. L'ampleur des réparations potentielles s'en trouve accrue.

Un cadre juridique solide et récemment complété

La France dispose aujourd'hui de l'un des dispositifs de réparation des spoliations de biens culturels les plus complets parmi les pays européens qui mettent en œuvre une telle politique (Allemagne, Autriche, Pays-Bas, Suisse, Royaume-Uni). Les personnes spoliées et leurs ayants droit disposent de plusieurs voies judiciaires et administratives de recours. Elles peuvent conduire à une indemnisation décidée par le Premier ministre sur recommandation de la CIVS ou à la restitution du bien en cause lorsqu'il est localisé en France dans les collections publiques ou privées ou qu'il relève de la catégorie des MNR.

Il faut relever que la France est, depuis 2007, le seul pays qui indemnise encore les victimes de spoliations, et que les dispositions de l'ordonnance du 21 avril 1945 sur la nullité des actes de spoliation accomplis par l'ennemi permettent de rétablir la propriété du possesseur légitime spolié ou de ses ayants droit, sans que ni la vente subséquente à un acheteur de bonne foi, ni la prescription puissent y faire obstacle. Ces dispositions sont sans équivalent à l'étranger.

En matière de restitution des biens spoliés présents, en France, dans les collections publiques ou privées, le texte de base est l'ordonnance du 21 avril 1945. Toujours en vigueur, elle permet de faire constater par le juge la nullité des transferts de propriété à caractère de spoliation sans limitation de durée. La loi-cadre du 22 juillet 2023 relative à la restitution des biens culturels ayant fait l'objet de spoliations dans le contexte des persécutions antisémites perpétrées entre 1933 et 1945 a perfectionné ce dispositif et a remédié aux incohérences qui pouvaient subsister encore.

Les MNR peuvent quant à eux être restitués à tout moment, sur simple décision du Premier ministre.

Des restitutions en nombre croissant, mais encore limité, et un travail sur les provenances qui reste à intensifier

L'analyse des indemnisations accordées aux victimes et à leurs ayants droit montre une part croissante des biens culturels dans les indemnisations recommandées par la CIVS, les demandes d'indemnisation au titre des autres formes de spoliation baissant parallèlement. Si le nombre des ayants droit indemnisés s'élargit au fur et à mesure du temps, ils appartiennent pour la plupart à la première ou deuxième génération. Le lien reste donc le plus souvent étroit avec les victimes des spoliations.

Le bilan est plus contrasté s'agissant des restitutions. Les plus nombreuses concernent les MNR, dont le périmètre est précisément connu. Au 4 juin 2024, 2 035 biens MNR demeuraient à la garde de l'État. Le nombre de leurs restitutions a progressé depuis les années 2010 : sur les 188 restitutions de MNR opérées depuis la Seconde Guerre mondiale, 41 l'ont été entre 1950 et 1954, quatre entre 1955 et 1993 et 143 depuis 1994, dont 52 à l'initiative de l'État. La constitution de la mission de recherches et de restitutions (M2RS) a indéniablement contribué à améliorer les recherches conduites par l'État et ses établissements. Le nombre de biens assurément ou probablement spoliés non encore restitués s'est établi à 150 et l'historique de 1 733 MNR (soit près de neuf MNR sur 10) est encore lacunaire. Les recherches ont également permis d'établir que 152 MNR n'étaient pas spoliés de façon certaine ou probable.

Les restitutions d'œuvres spoliées qui seraient entrées depuis 1933 dans les collections publiques, dont le nombre est inconnu, demeurent peu nombreuses – 15 ont été réalisées depuis les années 2010 par voie législative, trois par la voie judiciaire, toutes à la demande des ayants droit –, le passage en revue de la provenance des collections en vue de repérer les situations problématiques n'en étant qu'à ses débuts et ne revêtant pas encore un caractère systématique. Jusqu'à la loi-cadre du 22 juillet 2023 et à ses mesures d'application, la procédure de sortie des collections était par ailleurs très contrainte puisqu'exigeant une loi spéciale au cas par cas.

Enfin encouragées, les recherches en vue de restituer les œuvres spoliées souffrent d'un manque de moyens que rien ne justifie

La baisse du nombre des dossiers d'indemnisation (près de 30 000 dans la décennie 1999-2009 qui a suivi la création de la CIVS, 3 500 dans les dix années suivantes), le caractère emblématique d'un oubli coupable qu'ont revêtu plusieurs affaires récentes de biens spoliés, la préoccupation croissante portée par les institutions culturelles à la provenance de leurs collections, convergent pour accorder aux restitutions une attention accrue. La modification du nom de la CIVS devenue, à la suite de la loi du 22 juillet 2023 et de son décret d'application du 5 janvier 2024, commission pour la restitution des biens et l'indemnisation des victimes de spoliations antisémites, l'atteste.

En dépit de cette priorité, et d'un contexte général plus favorable aux recherches de provenance indispensables aux restitutions, plusieurs facteurs contribuent à freiner l'action des pouvoirs publics.

Le premier et le principal est l'insuffisance des moyens redéployés au sein du ministère de la culture et des institutions qui en dépendent, principalement les musées, pour mener à bien ces recherches, alors même que les spoliations bénéficient d'une attention publique et politique accrue. La mission de recherches n'a, de sa création en 2018 jusqu'en 2023, bénéficié que de la réunion de six personnels auparavant dispersés entre trois structures, et ses moyens restent notoirement inférieurs à ses missions.

Parmi les grands musées nationaux, seuls quelques-uns (le Louvre, Orsay) ont recruté des chercheurs spécialisés en recherche de provenance, et ce très récemment et en faible nombre en comparaison des grands musées des pays étrangers étudiés par la Cour. Les musées territoriaux, quant à eux, peinent dans l'ensemble à assumer la totalité de leurs actions scientifiques avec les moyens dont ils disposent et ne peuvent, pour leur quasi-totalité, affecter des moyens spécialisés à cette mission.

La question de savoir comment l'effort de recherche sur la provenance des collections doit être partagé entre les chercheurs spécialisés et les équipes de conservation et de documentation scientifiques - dont c'est l'une des missions - n'est pas tranchée et reçoit des réponses inégales.

Une hausse des moyens de recherche à combiner avec la fixation d'échéances rigoureuses

Un redimensionnement des moyens est indispensable pour amplifier les recherches de provenance nécessaires, qui vont au-delà des seuls enjeux liés aux spoliations commises entre 1933 et 1945, pour s'étendre à tous les cas de provenances illicites.

Ce retard à mettre en place les moyens nécessaires est d'autant plus regrettable que se manifeste une sensibilité plus ouverte des conservateurs aux questions de provenance. Les musées y prêtent une attention accrue, mais qui reste à intensifier, dans les procédures d'acquisition. La création de cursus supérieurs spécialisés en recherche de provenance, et de formations des professionnels publics déjà en fonctions, sont des évolutions bienvenues à cet égard.

En matière d'archives, la levée des restrictions légales, déjà largement anticipée par l'octroi fréquente de dérogations, permet un accès facilité aux fonds couvrant la période 1933-1945. Des progrès peuvent encore être réalisés en termes de classement, d'indexation et de numérisation des fonds déjà connus ou de fonds encore peu exploités sous l'angle des spoliations de biens culturels, ainsi que le recours à l'intelligence artificielle. Un effort de coordination et de partage renforcé des travaux de recherche scientifique sur la question apparaît en outre indispensable. Les initiatives sont aujourd'hui éclatées, les connaissances acquises dispersées, certains programmes de recherche fragilisés, faute que soit donnée une impulsion suffisante en la matière par les pouvoirs publics.

L'action de réparation des spoliations de biens culturels souffre par ailleurs encore d'un partage des responsabilités qui reste à clarifier entre les administrations concernées. Cette clarification devrait permettre de mieux distinguer les rôles respectifs du ministère de la culture, des bibliothèques et musées nationaux et des collectivités et établissements culturels territoriaux, selon que les actions concernent les MNR, les biens entrés depuis 1933 dans les collections publiques et les projets d'acquisition sur le marché de l'art.

Enfin, la Cour recommande de mieux organiser dans le temps les efforts des pouvoirs publics. La fixation d'échéances temporelles, pour le passage en revue des œuvres les plus sensibles, permettrait de mieux

organiser l'action publique et d'évaluer à intervalles réguliers les résultats obtenus. L'urgence première concerne les MNR, pour lesquels la Cour préconise d'élaborer un plan d'action destiné à procéder à leur revue systématique dans un délai qui ne saurait excéder de cinq à 10 ans.

L'engagement du marché de l'art doit être plus effectif

Depuis la fin des années 1990, les objectifs des pouvoirs publics en matière de réparation des spoliations de biens culturels ont été élargis. Bien que leur action soit encore freinée par l'inadéquation des moyens de recherche, l'implication des administrations centrales et des établissements culturels a progressé. En comparaison, le marché de l'art apparaît encore trop en retrait, alors qu'il est un acteur essentiel du sujet.

Le marché de l'art français ne souffre pas, à cet égard, d'un contraste défavorable avec les autres grands marchés, en Europe ou aux États-Unis ; mais s'arrêter à un tel constat serait, de la part des professionnels comme des pouvoirs publics, complaisant et à courte vue. La sécurisation des provenances, qu'elle vise à prévenir la mise en vente de biens spoliés ou d'autres origines illicites, devient de plus en plus essentielle à la réputation et à l'attractivité des différents marchés et cette tendance va s'accroître. Anticiper et accompagner cette évolution apparaît indispensable, non seulement au regard de la mémoire et de la justice, mais aussi pour la sécurité et la qualité du marché lui-même.

De fait, la provenance des biens est, pour les professionnels du marché de l'art, un enjeu commercial et réputationnel qui ne cesse de croître en importance. Des règles existent, qui visent à maîtriser le risque de provenance problématique des biens mis sur le marché, règles à caractère obligatoire ou incitatif, mais elles semblent encore insuffisamment suivies en pratique.

Des affaires récentes illustrent ainsi des situations où des transactions ont été effectuées, y compris avec des acheteurs publics, sans que les professionnels aient satisfait à leurs obligations de réaliser les diligences nécessaires pour s'assurer de la provenance licite de l'objet. Là où ils existent – c'est le cas pour les maisons de ventes – les mécanismes de régulation de la profession n'ont jamais été utilisés pour défaut de diligence en matière de provenance.

Le fait est qu'il est difficile de toujours réaliser des diligences raisonnables, c'est-à-dire proportionnées à la valeur du bien et au risque qu'il présente, au regard du volume de biens échangés et des informations disponibles. Cela ne justifie pas des négligences encore constatées sur le marché de l'art, en France et à l'étranger. Trop d'acteurs semblent encore insuffisamment responsabilisés en la matière.

Leur formation aux problèmes de provenance est par ailleurs très réduite et leur connaissance des recommandations déontologiques formulées à leur endroit est encore insuffisante, comme la Cour a pu le constater en relevant la médiocre diffusion auprès des professionnels des recommandations du Conseil des maisons de ventes en matière de spoliations.

Enfin, un problème majeur demeure s'agissant de l'accès aux archives privées susceptibles d'éclairer le parcours des œuvres qui présentent un risque de spoliation. Les refus et absences de réponse aux demandes des pouvoirs publics et des chercheurs restent trop nombreux et doivent pouvoir être surmontés.

Le devenir des indemnisations et des œuvres qui ne pourront être restituées : une réflexion à engager

Le passage en revue systématique des MNR est une condition préalable pour que, l'obligation de moyens incombant à l'État étant remplie, le devenir des biens issus de la Récupération artistique puisse être traité. La Cour identifie dans cette perspective plusieurs scénarios d'évolution, qui reposent sur un équilibre délicat à définir entre le souci de perpétuer la dimension mémorielle qui s'attache à ces œuvres, et la nécessité d'en clarifier définitivement la place au sein des collections publiques. Sans privilégier d'option, la Cour relève que, dans les circonstances présentes, le maintien en l'état de cette catégorie, moyennant quelques aménagements, semble, de façon compréhensible, avoir la préférence des parties au débat.

L'examen des œuvres entrées dans les collections publiques depuis 1933 s'inscrit dans un horizon de temps de moyen et long terme, distinct selon les établissements culturels concernés. Pour les grands établissements nationaux et les plus grands musées territoriaux, une action spécifique s'impose, afin de faire toute la lumière possible, en l'état des données disponibles ; elle pourrait faire l'objet d'une mention dans leurs contrats avec l'État. Pour les autres établissements, la démarche gagnerait à être adossée au récolement décennal.

La question de la fin des réparations doit enfin être abordée distinctement selon que l'on évoque l'indemnisation ou la restitution. Les demandes d'indemnisation sont de moins en moins nombreuses avec le passage du temps. Maintes fois évoquée depuis les années 1950, la mise en place d'un délai de forclusion pourrait être envisagée. Un consensus international existe, cependant, pour continuer à tenter d'identifier et de restituer les œuvres spoliées, consensus dont la France n'a pas de raison de s'écarter.

Au terme de cette enquête, la Cour souligne l'ampleur des changements intervenus depuis trente ans, qui permettent à la France de disposer d'un cadre juridique et institutionnel à même de procéder à la réparation des spoliations subies. L'enjeu désormais est de dimensionner l'action publique et ses moyens à la hauteur des enjeux, de se fixer un horizon de temps rapproché pour passer en revue les biens culturels issus de la Récupération artistique, de lever les obstacles persistants pour conduire les recherches de provenance et de mobiliser pleinement le marché de l'art.

Données principales

- Selon des données partielles, une centaine de milliers de biens culturels (peintures, sculptures, objets d'art, ouvrages d'art et archives, etc.) pourraient avoir été spoliés, en France, durant la guerre, principalement aux dépens de victimes juives présentes sur le territoire, notamment celles qui y avaient trouvé refuge dès 1933. La spoliation de grandes collections représente une part importante de ce total. Au sein des spoliations de tous ordres dont furent victimes les Juifs, les biens culturels ne représentent qu'une faible part.
- Dans le cadre des opérations dites de « récupération artistique » conduites au sortir de la Seconde Guerre mondiale, environ 60 000 biens culturels furent rapportés en France d'Allemagne et, dans une moindre mesure, d'Autriche et de Tchécoslovaquie. Environ 45 000 furent restitués aux propriétaires auxquels ils avaient été soustraits. Parmi les 15 000 biens restants, les commissions de choix sélectionnèrent en 1949 environ 2 100 biens confiés à la garde de l'État sous le statut de « MNR » (Musées nationaux récupération), auxquels s'ajoutèrent dans les années 1990, après la réunification de l'Allemagne, 100 biens supplémentaires. Ces commissions de choix sélectionnèrent par ailleurs environ 15 500 ouvrages déposés dans les fonds des bibliothèques françaises.
- Au 1^{er} juin 2024, 2 035 MNR étaient encore confiés à la garde de l'État. Parmi ceux-ci, les recherches ont montré que 80 étaient assurément spoliés, 70 probablement spoliés, 100 assurément non spoliés, 52 probablement non spoliés. 1 733 ont un historique encore lacunaire.
- 172 MNR ont été restitués depuis 1950, dont 41 entre 1950 et 1954, quatre entre 1955 et 1993 et 129 depuis 1994. S'y ajoutent 14 œuvres ramenées d'Allemagne et restituées avant d'avoir été inventoriées comme MNR ou confiées à la garde du Musée d'art et d'histoire du judaïsme. Soit un total de 188 œuvres MNR et équivalent, restituées depuis 1950.

- En outre, depuis 2010, six œuvres des collections publiques spoliées pendant la période de 1933 à 1945 ont été retirées des collections publiques pour être restituées (trois par décision judiciaire et trois par intervention législative). 12 œuvres de la collection d'Armand Dorville ont par ailleurs été remises à ses ayants droit par voie législative. Contrairement aux « MNR », qui forment une catégorie historique bien définie, les biens culturels présents dans les collections susceptibles d'avoir été spoliés peuvent avoir été acquis après la Seconde Guerre mondiale.
- En matière d'indemnisation, la CIVS a, entre 1999 – date de sa création – et 2009, examiné 26 600 demandes de réparation, tous biens confondus (biens matériels, biens culturels, avoirs bancaires) dont 3 800 dossiers comprenant des biens culturels. Entre 2009 et 2019, elle en a examiné 3 300 dont 560 dossiers comprenant des biens culturels, puis 297 entre 2019 et 2022, dont 53 dossiers comprenant des biens culturels.
- La CIVS a recommandé, pour l'ensemble des catégories de biens spoliés, un montant cumulé d'indemnisations atteignant 593 M€. Le montant moyen des indemnisations, tous biens compris, s'élève à 16 600 € pour la période 1999-2017 et 55 100 € pour la période 2018-2023.
- Il n'est pas possible de connaître le montant exact des indemnisations relatives à des biens culturels spoliés mais on peut estimer que celles-ci s'élèvent à environ 58 M€.
- La problématique des spoliations de biens culturels concerne l'ensemble des équipes de conservation scientifique des établissements culturels. Les moyens spécialisés sur les questions de recherches de provenance sont en revanche plus limités. La M2RS, qui a été créée à moyens humains constants, compte six agents et dispose d'une enveloppe budgétaire annuelle de 220 000 euros en 2024 lui permettant de mobiliser ponctuellement des chercheurs de provenance indépendants. Une enveloppe complémentaire a été confiée au service des musées de France (SMF) en 2023 (100 000 euros) et renouvelée en 2024 (200 000 euros) afin de soutenir le financement d'actions de recherche dans les musées de France territoriaux. La CIVS, dont 40 % de l'activité est consacrée au traitement des demandes de réparation des biens culturels, compte 17 agents permanents (tous agents compris) et son budget de fonctionnement annuel était de 6,7 M€ en 2022. Seuls quelques grands musées nationaux se sont récemment dotés de personnels affectés à cette tâche (le Louvre, cinq agents et Orsay, un agent).

Récapitulatif des recommandations

1. Publier par étapes, en commençant par les plus significatives et les plus récentes, les recommandations de la Commission pour la restitution des biens et l'indemnisation des victimes de spoliations antisémites (*secrétariat général du Gouvernement, Commission pour la restitution des biens et l'indemnisation des victimes de spoliations antisémites*).
2. Renforcer par redéploiement les effectifs et les moyens d'intervention de la Mission de recherche et de restitution des biens culturels spoliés entre 1933 et 1945 (*ministère de la culture*).
3. Renforcer le soutien à la recherche scientifique portant sur les spoliations de biens culturels, sur le fondement d'orientations stratégiques arrêtées par le ministère de la culture, en mobilisant à cette fin l'Institut national d'histoire de l'art, en lien avec les autres opérateurs de recherche (Centre national de la recherche scientifique notamment) (*ministère de la culture, ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche*).
4. Initier un programme de recherches sur les archives privées des marchands d'art (*ministère de la culture, ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche*).
5. Créer dans la loi une obligation légale de réponse des acteurs privés du marché de l'art aux demandes d'information des agents publics en charge d'une recherche de provenance (*secrétariat général du Gouvernement, ministère de la culture*).
6. Saisir le Conseil des ventes en cas de difficultés dans l'obtention des éléments relatifs à la provenance des biens susceptibles de faire l'objet d'une acquisition publique (*ministère de la culture*).
7. Élaborer un plan d'action spécifique aux œuvres classées dans la catégorie « musées nationaux récupération » et biens assimilés, avec comme objectif un passage en revue exhaustif des objets et œuvres sous dix ans (*ministère de la culture*).

8. Inscrire dans les contrats d'objectifs et de performance des musées nationaux la réalisation, dans un délai à définir, d'un examen de la provenance des acquisitions réalisées depuis 1933. S'agissant des musées territoriaux, adosser cette démarche au récolement décennal (*ministère de la culture*).
9. Formaliser le statut juridique des biens issus de la Récupération artistique, précisant les conditions et modalités de leur garde et de leur présentation par l'État, les musées nationaux et musées dépositaires (*secrétariat général du Gouvernement, ministère de la culture*).

Introduction

Objet d'un considérable effort de restitution par les autorités françaises, dans l'immédiat après Seconde Guerre mondiale, les spoliations de biens culturels perpétrées en France, dans le cadre des législations antisémites, furent frappées, à partir du début des années 1950, d'indifférence et même d'oubli et ce, pendant près d'un demi-siècle.

Les années 1990 ont été marquées par la « redécouverte » de ce sujet. En 1998, la Conférence internationale de Washington constitua à cet égard un tournant, en dégagant une série de principes non contraignants destinés à favoriser la résolution des questions liées aux œuvres d'art confisquées par les nazis et leurs alliés durant la guerre, et non encore restituées. En France, les travaux de la mission d'étude sur la spoliation des Juifs de France présidée par Jean Mattéoli conduisirent à la création, en 1999, de la Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation (CIVS).

Dans un rapport consacré à la gestion des collections publiques des musées de France, la Cour des comptes avait elle-même, en 1995, critiqué l'absence de traitement par l'administration des musées des biens récupérés en Allemagne, à la garde de l'État depuis les années 1950, sans effort véritable fait depuis lors pour en retrouver les propriétaires.

Du rapport sur les beaux-arts, élaboré dans le cadre des travaux de la Mission Mattéoli³, à aujourd'hui, plusieurs travaux ont porté sur le dispositif français d'indemnisation et de restitution des biens culturels spoliés : rapports parlementaires en 2013 et 2014⁴, rapports des groupes de travail sur les provenances d'œuvres récupérées après la Seconde Guerre mondiale de 2014 et 2015⁵.

³ Isabelle Le Masne de Chermont, Didier Schulmann, *Le pillage de l'art en France pendant l'Occupation et la situation des 2 000 œuvres confiées aux musées nationaux*, contribution de la Direction des musées de France et du Centre Georges-Pompidou aux travaux de la mission d'étude sur la spoliation des Juifs de France, 2000.

⁴ Communication de Corinne Bouchoux, sénatrice de Maine-et-Loire, *Œuvres culturelles spoliées ou au passé flou et musées publics : bilan et perspectives*, janvier 2013 ; rapport d'information de l'Assemblée nationale sur la gestion des réserves et des dépôts des musées, déposés par les députés Isabelle Attard, Michel Herbillon, Michel Piron et Marcel Rogemont, décembre 2014.

⁵ Ministère de la culture et de la communication, Rapport du groupe de travail sur les provenances d'œuvres récupérées après la Seconde Guerre mondiale, mars 2017.

Le rapport remis par M. David Zivie à la ministre de la culture, en février 2018⁶, ouvrit la voie à la réforme du champ de compétence de la CIVS et à la réorganisation du dispositif administratif existant, et aboutit à la création, en avril 2019, de la mission de recherche et de restitution des biens culturels spoliés entre 1933 et 1945, au sein du ministère de la culture.

L'enjeu – plus vaste – des provenances illicites ou illégitimes fait l'objet d'approches renouvelées, au travers des enjeux des biens issus des contextes coloniaux⁷ ou de celle de la sécurisation de leurs acquisitions par les établissements culturels publics⁸. Leur meilleure prise en compte aide à la gestion de la question des biens culturels spoliés.

En s'appuyant sur ces travaux, la Cour des comptes a souhaité dresser un bilan des actions de restitution et d'indemnisation conduits depuis la fin des années 1990.

Après avoir rappelé l'effort de réparation conduit dans l'immédiat après Seconde Guerre mondiale, la Cour s'attache, en premier lieu, à retracer l'évolution de l'action de réparation des pouvoirs publics, telle qu'elle a été conduite depuis le milieu des années 1990 jusqu'à aujourd'hui (chapitre I). Le rapport dresse ensuite un bilan à date de cette politique, en s'attachant à mettre les résultats obtenus en matière d'indemnisation et de restitution en regard avec les enjeux et les moyens mobilisés par les pouvoirs publics (chapitre II). La Cour s'efforce ensuite d'élargir son approche, en examinant l'ensemble des facteurs susceptibles de freiner encore les recherches conduites sur le parcours des œuvres, et propose certaines évolutions susceptibles d'amplifier les réparations (chapitre III). Dans un dernier chapitre, la Cour détermine les conditions nécessaires pour faire changer d'échelle la politique de réparation des biens culturels spoliés et trace des perspectives s'agissant du devenir des indemnisations et des restitutions (chapitre IV).

⁶ David Zivie, *Des traces subsistent dans des registres..., Biens culturels spoliés pendant la Seconde Guerre mondiale : une ambition pour rechercher, retrouver, restituer et expliquer* », rapport remis à la ministre de la culture, février 2018. Par la suite, David Zivie fut nommé chef de la mission de recherche et de restitution des biens culturels spoliés entre 1933 et 1945, créée en 2019 au sein du secrétariat général du ministère de la culture.

⁷ Voir notamment le rapport de référence de Felwine Sarr et Bénédicte Savoy, *Rapport sur la restitution du patrimoine culturel africain. Vers une nouvelle éthique relationnelle*, rapport remis au Président de la République, novembre 2018.

⁸ Christian Giacomotto, Marie-Christine Labourdette et Arnaud Oseredczuk, *Améliorer la sécurité des acquisitions des musées nationaux*, rapport de mission, novembre 2022.

Les biens culturels spoliés : une définition

La notion de bien culturel

La notion de bien culturel n'a pas de définition juridique établie. Elle désigne des biens de toute nature : tableaux, sculptures, faïences et porcelaines, objets d'art, livres et manuscrits, archives, etc. D'une ampleur difficile à définir – l'estimation de 100 000 biens culturels et de 5 à 10 millions de livres spoliés est le plus souvent citée – ces biens firent l'objet de vols, pillages, ventes forcées, soustractions, autant d'actes s'inscrivant dans le cadre du processus plus général de spoliation et d'extermination des Juifs.

Pour mener son enquête, la Cour s'est principalement appuyée sur le périmètre retenu par la Commission d'indemnisation des victimes de spoliations (CIVS), instituée en 1999. Dans l'acception retenue par la commission, actualisée en décembre 2019, les biens culturels ne se limitent pas aux seules œuvres d'art (peintures de tous styles, sculptures, objets d'art, dessins, objets archéologiques...). Ils incluent également les livres, les correspondances et les archives.

La CIVS peut intégrer dans ce périmètre d'autres biens dès lors qu'ils présentent un intérêt archéologique, artistique, esthétique, historique, scientifique ou technique. Pour ce faire, elle peut s'inspirer des définitions retenues dans la Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé (la Haye, 14 mai 1954), dans la Convention concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicite de biens culturels (Paris, 14 novembre 1970) et dans la loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine. La reconnaissance du statut de bien culturel peut intervenir lors de la saisine de la CIVS ou de la Mission de recherche et de restitution des biens culturels spoliés entre 1933 et 1945 du ministère de la culture, à l'occasion de recherches dans les archives, pendant l'instruction ou lors de la délibération du collège de la CIVS. Elle peut également déclencher l'auto-saisine de la CIVS.

Cette approche permet d'intégrer les instruments de musique, photographies, films, armes, automobiles, ouvrages en bois, meubles et objets d'ameublement, jeux et jouets présentant un intérêt artistique, esthétique, historique ou technique particulier.

La notion de biens culturels exclut en revanche les biens financiers, les biens économiques (entreprises, commerces, etc.), les biens immobiliers et les objets et équipements de la vie quotidienne qui pouvaient s'y trouver.

La notion de spoliation

La Cour a centré son enquête sur les biens culturels spoliés en France entre juillet 1940 et août 1944 et ceux qui auraient été spoliés à l'étranger – dès 1933 en Allemagne – et qui se trouvent aujourd'hui en France. Si les Juifs ont été les principales victimes des spoliations, ces processus ont visé d'autres personnes dans les territoires complices ou sous domination du Troisième Reich (franc maçons, opposants politiques, etc.).

Les spoliations ont pris des formes différentes selon les acteurs qui les commettaient :

- des pillages, notamment lors de l'entrée de l'armée allemande sur le territoire français ;
- des saisies par les organisations allemandes spécifiquement désignées (voir ci-dessous) ;
- des ventes forcées, notamment lorsque les propriétaires étaient privés de travail, n'ayant donc pas d'autres moyens de subsister que de se séparer de leurs biens ;
- des ventes de biens placés sous séquestre ou « arianisés », c'est-à-dire placés sous l'autorité d'un administrateur provisoire.

Les spoliations ont principalement été le fait de l'occupant, dans ses différentes composantes, et dans une moindre mesure des autorités du régime de Vichy.

Les spoliations du fait de l'occupant ont pu être perpétrées par plusieurs acteurs. Le *Kunstschutz* était un organe de l'armée allemande chargé de protéger le patrimoine au fur et à mesure des conquêtes territoriales. L'ambassade d'Allemagne en France prit également part au processus, sous le prétexte de la « mise en sécurité » de la propriété privée des personnes juives. Dès le 17 juillet 1940, l'*Einsatzstab Reichsleiter Rosenberg* (ERR)⁹, section du bureau de politique étrangère du parti nazi, dirigée par Alfred Rosenberg, a ouvert un bureau à Paris. À partir de janvier 1942, l'« opération meubles » (*Möbel-Aktion*) conduite par le service allemand *Dienststelle Westen*, a consisté à vider les appartements des personnes considérées comme juives dans les territoires occupés de l'Ouest de l'Allemagne, afin d'en transférer les biens dans les territoires occupés de l'Est, au profit des colons allemands, ou dans les territoires du Troisième Reich.

⁹ Deux jours auparavant, le 15 juillet 1940, un décret d'Adolf Hitler avait autorisé l'ERR à confisquer en France les bibliothèques d'État et les archives des manuscrits précieux pour l'Allemagne, les greffes des autorités ecclésiastiques et des loges maçonniques et tous les autres biens culturels de valeur appartenant à des Juifs.

Les spoliations du fait du régime de Vichy ont visé à priver les Juifs de leurs moyens de subsistance, notamment en leur interdisant l'accès à un certain nombre de fonctions et de responsabilités : les deux statuts des Juifs du 3 octobre 1940 et du 2 juin 1941 ont pu les forcer à vendre leurs biens, notamment culturels, pour survivre. La politique d'aryanisation de l'économie a par ailleurs conduit, dès la fin 1940, à placer sous administration provisoire les entreprises détenues ou dirigées par des Juifs, et à provoquer leur saisie et leur vente. Parmi ces entreprises figuraient des galeries d'art et des magasins d'antiquités. Leurs stocks étaient vendus au plus offrant. Enfin, la loi du 23 juillet 1940 a privé de la nationalité française certains Français, juifs ou non, ayant quitté la France et autorisé le placement sous séquestre de leurs biens avant liquidation à l'expiration d'un délai de six mois.

D'autres États ou personnes complices de l'Allemagne nazie, des personnes morales ou privées ont pu également commettre ces spoliations.

Chapitre I

Les biens culturels spoliés : un sujet redécouvert depuis les années 1990

Dès les premiers temps de l'Occupation, les biens culturels firent l'objet d'un processus de spoliation ciblé et organisé, opéré par divers organismes nazis, dans le cadre d'un processus plus large de captation des biens culturels à l'échelle de l'Europe. Par la suite, les autorités de Vichy s'engagèrent dans le même processus d'accaparement des biens des Juifs de France. Dès la Libération et jusqu'au début des années 1950, les pouvoirs publics français organisèrent plusieurs dizaines de milliers de restitutions ainsi que d'indemnisations.

La visibilité acquise ces dernières années par les affaires de restitution de biens culturels spoliés a pu faire craindre qu'elle n'occulte l'ampleur bien plus importante des spoliations de toutes formes dont les Juifs ont été victimes. Il convient de ne jamais perdre de vue le fait que ces spoliations faisaient partie du processus systématique de marginalisation sociale des Juifs de toutes conditions mis en œuvre par l'Allemagne nazie et les autorités de Vichy, et inséparable de l'entreprise génocidaire de destruction des Juifs d'Europe. C'est dans cet esprit qu'il convient de retracer l'historique des spoliations de biens culturels.

I - Les biens culturels : des spoliations systématiques, un effort de restitution de grande ampleur dans l'immédiat après-guerre¹⁰

Les spoliations de biens culturels furent l'une des composantes du processus plus général de spoliation et d'effacement des Juifs. Les spoliations prirent de multiples formes, allant de l'exclusion des fonctions publiques (3 octobre 1940), de la vie économique (loi du 2 juin 1941 fermant les professions réglementées, loi du 16 juillet 1941 « *réglementant* » la profession d'avocat, loi du 22 juillet 1941 organisant le processus « *d'aryanisation économique* »), aux pillages d'objets mobiliers et de biens culturels par l'Occupant dès 1940, en passant par l'« amende du milliard » décidée fin 1941¹¹ et par les saisies sur les personnes internées dans des camps. Ces spoliations sous leurs diverses formes furent un rouage essentiel d'un processus d'exclusion, qui facilita par la suite la mise en œuvre de l'extermination des Juifs.

Conduites en premier lieu par les autorités nazies, elles furent d'abord ciblées et visèrent les grands collectionneurs et marchands d'art juifs, avant que la mise en œuvre de la « *Möbel-Aktion* » élargisse les spoliations à toutes les personnes considérées comme juives. Dès la fin de la guerre, une vaste opération de récupération et de restitution à leurs propriétaires des biens exportés en Allemagne et en Autriche fut initiée à l'échelle européenne. En France, elle aurait permis la restitution de près de 45 000 biens.

¹⁰ Les développements suivants à caractère historique s'appuient notamment sur les synthèses disponibles sur les pages de la M2RS sur le site du ministère de la culture ([lien](#)).

¹¹ Le 14 décembre 1941, un avis informe la population qu'en représailles des attentats commis contre des membres de l'armée allemande, « une amende d'un milliard de francs est imposée aux Juifs des territoires occupés ». Après la Nuit de Cristal, une amende symétrique d'un milliard de marks avait été imposée aux Juifs allemands.

A - Les œuvres d'art : une fraction seulement de l'ensemble des spoliations perpétrées durant la période

1 - Des spoliations massives d'œuvres d'art perpétrées dès les premiers jours de l'Occupation par diverses branches du régime nazi

Les spoliations de biens culturels commises en France intervinrent dès le début de l'été 1940, à l'initiative des autorités et organes du régime nazi. Visant délibérément les principales collections connues, ce processus se déroula en plusieurs étapes.

Les biens des grands collectionneurs et marchands juifs furent les premiers visés. Quelques jours après l'entrée de l'armée allemande dans Paris, Hitler ordonna le 30 juin 1940 la mise sous contrôle allemand des collections privées françaises appartenant à des familles juives, en contravention avec la convention de la Haye du 18 octobre 1907, qui affirmait la protection de la propriété privée en temps de guerre. Des désaccords opposèrent alors la *Wehrmacht*, réticente à procéder à ces saisies, le *Kunstschutz* (service dit « de protection des œuvres d'art ») et l'ambassadeur du *Reich* à Paris, Otto Abetz, désireux de procéder rapidement aux saisies et dont les services avaient d'ores et déjà une première de liste de quatre-vingts marchands et collectionneurs juifs importants.

Ces divergences reportèrent à la fin août 1940 les opérations de saisies, réalisées durant quatre jours, du 27 au 30 août, sous l'égide de l'ambassade du *Reich*. Limitées dans le temps, elles visèrent néanmoins les plus grandes collections et portèrent donc sur un nombre considérable de biens de grande importance.

Les premières saisies de biens culturels par l'ambassade du Reich à Paris, fin août 1940

Ces saisies visèrent notamment les collections des Rothschild (Edouard, Maurice et Alphonse) rassemblées à l'hôtel de Pontalba, rue du Faubourg Saint-Honoré, les collections des marchands Georges Wildenstein, 57 rue de la Boétie, Paul Rosenberg, installé dans la même rue, Alphonse Kann à Saint-Germain-en-Laye, celles de la famille Bernheim ou encore les biens du galeriste Jean A. Seligman, place Vendôme, et ceux des antiquaires Jacques et André Seligman.

La contestation par d'autres acteurs allemands des initiatives prises par l'ambassade mit un terme temporaire à ces premières saisies. L'installation à Paris, le 17 septembre 1940, de l'*Einsatzstab Reichsleiter Rosenberg* (ERR), confié à la direction d'Alfred Rosenberg, fit franchir au processus de spoliation des biens culturels un nouveau seuil.

Dès juillet 1940, cet organisme avait été chargé de la confiscation des biens culturels juifs et francs-maçons dans les territoires occupés. Il mobilisa des professionnels allemands (historiens de l'art, architectes, photographes, etc.). Des Français, parmi lesquels Rose Valland¹², qui assurait, avec d'autres agents du Louvre, le fonctionnement matériel du Jeu de Paume, où transitèrent les biens spoliés, furent témoins des opérations. Elle recueillit dans ce cadre un nombre considérable d'informations sur les biens saisis.

À son arrivée à Paris, l'ERR prit la responsabilité sur les biens saisis par l'ambassade et les regroupa d'abord au Louvre puis, à compter de fin octobre, dans les locaux du Jeu de Paume. Göring y effectua une première visite le 3 novembre 1940 et prit le même jour une ordonnance déterminant la destination des biens confisqués, principalement à son profit et celui d'Hitler.

À partir de 1941, l'ERR élargit son action à la saisie des biens culturels confiés à la garde des musées nationaux par leurs propriétaires juifs puis évacués avec les collections des musées. L'une des plus grandes saisies réalisées dans ce cadre toucha la collection David-Weill, dont près de 2 900 œuvres figurent à l'inventaire de l'ERR.

En mai 1942, sur proposition d'Alfred Rosenberg, fut créée la *Dienststelle Westen* qui se vit confier la mission de saisir, dans le cadre de la vaste opération baptisée « *Möbel-Aktion* », tous les biens mobiliers des Juifs « *qui ont fui ou [de] ceux qui sont sur le point de fuir, à Paris comme dans tous les territoires occupés de l'Ouest, pour fournir tout le mobilier possible à l'administration de l'Est* », selon les termes d'une lettre de Rosenberg à Hitler. Entre le printemps et l'été 1942, près de 70 000 logements furent ainsi vidés de leur mobilier, dont 38 000 à Paris. La spoliation concernait tous les biens, ordinaires ou non. Ceux présentant un certain intérêt patrimonial étaient transférés par la *Dienststelle Westen* à l'ERR.

¹² Sous l'Occupation, le musée du Jeu de Paume, réquisitionné par les nazis, devient le lieu de transit et d'entrepôt des œuvres d'art spoliées par l'*Einsatzstab Reichsleiter Rosenberg*. Rose Valland, qui était depuis 1932 attachée de conservation au musée, réussit à établir dans des conditions périlleuses des listes détaillées d'œuvres, de propriétaires et de dépôts en Allemagne qui seront décisives à la Libération, en particulier pour le travail de la Commission de récupération artistique.

À partir de 1943, l'activité de saisie de l'ERR ralentit et ses efforts se portèrent prioritairement sur le traitement des biens transmis par la *Dienststelle Westen* et l'organisation des expéditions vers l'Allemagne et l'Autriche. Selon les données issues des archives de l'ERR, 138 wagons contenant 4 174 caisses (environ 22 000 lots) furent expédiés de Paris entre avril 1941 et juillet 1944.

Les spoliations de biens culturels ne furent pas le fait des seuls Nazis. Les autorités de Vichy y procédèrent également, dans le cadre de leurs mesures antisémites, sans viser particulièrement collectionneurs ou marchands. Le premier vecteur en fut le statut des Juifs, adopté le 3 octobre 1940. Le processus de spoliation opéré par les autorités de fait franchit un seuil majeur avec la loi du 22 juillet 1941 sur l'aryanisation des biens détenus par les Juifs : elle décidait la vente de tous les biens mobiliers et immobiliers des personnes considérées comme juives, hors leur résidence principale, sous l'égide d'administrateurs provisoires nommés avec l'aval du commissariat général aux questions juives. 26 maisons de ventes furent frappées par ces mesures d'aryanisation (soit 20 % de celles en activité en 1939). Intervenant postérieurement aux saisies des plus grandes collections et principales galeries opérées par l'ambassade d'Allemagne et l'ERR, les mesures d'aryanisation portèrent sur des biens moins nombreux et de moindre importance.

La loi du 23 juillet 1940, antérieure au statut des Juifs, avait déclaré déchues de la nationalité française les personnes ayant fui le territoire national entre le 10 mai et le 30 juin 1940 pour se rendre à l'étranger sans autorisation, et disposait que leurs biens seraient placés sous séquestre, puis vendus par l'administration des Domaines, au profit du Secours national¹³. Quelques importants collectionneurs furent concernés par cette mesure, parmi lesquels la famille Rothschild ou encore David David-Weill. Face au risque que ces collections soient saisies par les Allemands et soustraites aux Domaines, Jacques Jaujard, directeur des Musées de France, obtint que des moyens soient dégagés afin d'obtenir la cession de ces œuvres aux musées nationaux, les sommes correspondantes étant versées au Secours national. Cette loi d'exception du régime de Vichy a ainsi indirectement contribué à éviter la saisie de ces biens par les Allemands.

¹³ Créé en 1914 pour venir au secours des populations françaises affectées par la Première Guerre, le Secours national fut réactivé en 1939 et placé directement par la suite sous l'autorité du maréchal Pétain. Durant l'Occupation, il fut le principal acteur de l'action humanitaire, bénéficiant des fonds issus d'appels à la générosité publique, de la Loterie nationale, des subventions de l'État et du produit de la confiscation et de la vente des biens juifs.

S'agissant des livres, les spoliations opérées par les Nazis dès 1940 visèrent d'abord les bibliothèques des institutions juives et des grandes familles juives, celles des francs-maçons puis, à partir de la mi-1942, dans le cadre de la *Möbel-Aktion*, toutes les familles juives. Les ouvrages ainsi spoliés furent emportés en Allemagne ou stockés en France.

2 - Un processus qui reste difficile à chiffrer

Le processus de spoliation fut massif, systématique et concerna tous les Juifs, tout en empruntant des voies multiples.

Malgré les documents d'époque retrouvés par les Alliés et les informations collectées par les acteurs français, notamment Rose Valland, les tentatives de cerner leur ampleur se heurtent aujourd'hui encore à de multiples difficultés. Nombre des victimes, parfois des familles entières, furent par la suite exterminées. Ceux qui survécurent ne se manifestèrent pas toujours, un certain nombre décidant par ailleurs de quitter la France. La société française elle-même n'était pas toujours prête à admettre la réalité des spoliations subies. Il existe ainsi de nombreux cas de Juifs de France incapables après la guerre de récupérer le logement dont ils avaient été chassés. L'évaluation des spoliations ne peut se faire que par croisement de diverses sources d'informations, dont la plupart remontent à l'immédiat après Seconde Guerre mondiale.

Dans le cadre des travaux conduits à la fin des années 1990 sous l'égide de la mission Mattéoli, le chiffre de 100 000 biens spoliés a pu être mentionné dans les travaux préparatoire mais il ne figure pas dans le rapport final. Il demeure cependant un chiffre de référence pour nombre des interlocuteurs rencontrés par la Cour et figure dans plusieurs rapports rendus ultérieurement sur le sujet¹⁴. Sur le site internet du ministère de la culture, il est ainsi indiqué que l'« *on estime les saisies de l'ERR à l'encontre des collectionneurs et marchands d'art juifs à environ 20 000 œuvres, le nombre de biens (œuvres d'art et biens culturels mobiliers, hors livres) spoliés en France et envoyés en Allemagne à environ 100 000, et le nombre de livres volés à au moins 5 millions* »¹⁵. Comme l'ont analysé certains travaux de recherches, cette évaluation demeure aujourd'hui encore difficile à établir avec certitude¹⁶.

¹⁴ Notamment par M. David Zivie, dans son rapport précité de février 2018, *Des traces subsistent dans les registres*, cf. *infra*.

¹⁵ Voir le [lien](#) vers le site.

¹⁶ Johanna Linsler, *Lumière sur les « MNR » ? Les œuvres d'art spoliées, les musées de France et la Mission Mattéoli : les limites de l'historiographie officielle*, Revue des études hébraïques et juives, n° 21, 2018.

Le Répertoire des biens spoliés

Le Répertoire des biens spoliés en France durant la guerre 1939-1945 (RBS) est une référence incontournable, utilisée aujourd'hui encore par les institutions publiques, chercheurs et professionnels du marché de l'art. Il fut publié entre 1947 et 1949 par le Bureau central des restitutions (BCR)¹⁷ qui était chargé de centraliser pour la partie française les déclarations de spoliations faites auprès de l'Office des biens et intérêts privés (OBIP)¹⁸ et de traiter les dossiers.

Le RBS comporte huit tomes, six suppléments, un index des peintres et recense 14 516 œuvres d'art (tableaux, sculptures, objets d'art et tapisseries), selon le décompte réalisé par Johanna Linsler¹⁹. Le RBS a été largement diffusé dans de nombreux pays d'Europe et aux États-Unis, notamment auprès des grands marchands. Il n'est pas exhaustif et ne comporte pas notamment la mention des biens spoliés déjà restitués avant 1947.

Il a été numérisé sous format pdf de façon à favoriser les recherches des professionnels du marché de l'art.

À défaut d'autres éléments d'évaluation, la Cour fait référence par la suite à cette estimation.

B - Une action de réparation d'ampleur entre l'été 1944 et le début des années 1950²⁰

Dès le milieu de la Seconde Guerre mondiale, les États alliés posèrent le principe du retour des biens spoliés par les Nazis. Par la déclaration interalliée du 5 janvier 1943 contre les actes d'expropriation commis dans les territoires sous occupation ou contrôle ennemi, les dix-huit gouvernements et autorités signataires se sont réservé le droit de déclarer la nullité de tous les transferts ou transactions relatifs à la propriété, aux droits et aux intérêts de quelque nature qu'ils soient, « *qui sont ou étaient dans les territoires sous l'occupation ou le contrôle direct* » des Nazis et de leurs alliés.

¹⁷ Le bureau central des restitutions, installé à Baden-Baden, était l'une des composantes de la division réparations-restitutions du commandement français en Allemagne.

¹⁸ Au sortir de la guerre, l'OBIP fut chargé, sous la tutelle du ministère des finances et du ministère des affaires étrangères, « *de recenser les biens de toutes natures appréhendés par l'ennemi, de quelque manière, et à quelque titre que ce soit, même en vertu de contrats d'apparence légale et présumés transférés par lui hors du territoire national* ».

¹⁹ Johanna Linsler, article précité.

²⁰ Pour de plus amples détails sur les acteurs de ce processus de réparation, voir les précisions apportées à l'annexe n°1.

Cette déclaration a servi de fondement aux politiques de réparation mises en place, à la fin de la guerre, par les gouvernements alliés.

L'ordonnance du Comité national français du 12 novembre 1943 transposa ces principes dans la législation française. L'effort spécifique réalisé en matière de récupération des biens culturels aurait permis de rapporter en France près de 60 000 objets et œuvres d'art, dont plus de 45 000 auraient été restitués, ainsi que des centaines de milliers de livres.

1 - Dès 1943, une volonté affirmée des Alliés de restituer les biens culturels spoliés

Du milieu des années 1940 jusqu'aux années 1950, la France a, comme d'autres pays européens tels que les Pays-Bas, connu une période d'intense activité autour de la réparation des spoliations.

Une fois la légalité républicaine rétablie par l'ordonnance du 9 août 1944, l'administration des Domaines se vit autorisée, en octobre 1944, à saisir les biens de l'ennemi sur décision judiciaire. Elle put alors restituer ceux qu'elle détenait en application des lois de Vichy.

L'ordonnance du 21 avril 1945, toujours en vigueur de nos jours, pose le principe que les ventes de biens meubles à l'ennemi avaient été présumées effectuées sous la contrainte et donna aux victimes le moyen de faire constater la nullité des transferts de propriété réalisés dans ce contexte afin d'obtenir la restitution de leurs biens.

Les biens qui avaient été expédiés en Allemagne et en Autriche puis avaient fait l'objet, pour certains, de mesures d'évacuation à compter de 1944, firent l'objet d'une vaste entreprise de localisation et de récupération coordonnée par les Américains.

La Récupération artistique

Au printemps 1945, les armées américaines découvrirent les principaux dépôts de l'ERR en Allemagne (à Neuschwanstein notamment), Autriche et Tchécoslovaquie. Elles procédèrent également à la saisie des collections de certains musées (Linz notamment) et de celles des dignitaires nazis (Ribbentrop, Göring, Hitler, Himmler en particulier), sans distinguer les biens issus de spoliations de ceux qui avaient été acquis auprès des marchands d'art, notamment ceux de la place de Paris.

Des « *collecting points* » furent établis dans chaque zone d'occupation, en vue d'effectuer des recherches sur la provenance des biens qui y étaient apportés. Le point de collecte établi en zone française, à Baden-Baden, travailla en étroite collaboration avec la commission de récupération artistique. Environ 60 000 biens culturels furent récupérés par la France dans ce cadre.

Pour autant, tous les biens rapportés d'Allemagne, d'Autriche ou encore de Tchécoslovaquie n'étaient pas nécessairement spoliés. Certains avaient pu être légalement acquis sur le marché de l'art ou de gré à gré. Des commandes allemandes à des manufactures françaises furent également rapportées dans ce cadre.

C'est dans le cadre juridique volontariste défini en 1945 pour faciliter les restitutions qu'intervinrent les organes administratifs chargés de retrouver et de rendre à leurs propriétaires les biens spoliés récupérés en Allemagne et en Autriche ou par d'autres biais. Cependant, comme l'a relevé le rapport de la « mission Mattéolli », « *la restitution des œuvres d'art [fut] considérée par la France, dans l'immédiat après-guerre, comme un élément du dossier des réparations dues par l'Allemagne (...). L'objectif premier [était] le redressement du pays et aucune part spécifique [n'était] réservée aux spoliations liées aux lois antisémites* »²¹.

L'Office des biens et intérêts privés (OBIP), créé en 1917, se vit confier, en décembre 1944, le soin de recenser les biens de toute nature appréhendés par l'ennemi et transportés hors du territoire national. Il fut le point d'entrée de l'ensemble des déclarations de spoliation et demandes de restitution.

La spécificité des problèmes d'identification et de localisation des biens culturels conduisit cependant à la création informelle, dès septembre 1944, de la commission de récupération artistique (CRA), qui vit officiellement le jour par un arrêté du 24 novembre 1944. Rattachée au ministère de l'éducation nationale, elle eut pour mission d'instruire les demandes de restitution de biens culturels déposées auprès de l'OBIP et d'éclairer les décisions de ce dernier. Deux services la composaient :

- le service pour la récupération des œuvres d'art, souvenirs historiques, objets précieux et bijoux. La secrétaire en était Rose Valland, qui fut envoyée par la suite en Allemagne. L'une des missions de la CRA fut d'estimer la valeur des biens déclarés spoliés puis de tenter de les localiser parmi les biens retrouvés et déjà rapatriés.

²¹ Isabelle le Masne de Chermont et Didier Schulmann, Mission d'étude sur la spoliation des Juifs de France, *Le Pillage de l'art en France pendant l'occupation et la situation des 2 000 œuvres confiées aux musées nationaux*, 2000.

- la sous-commission de la récupération des livres, archives, manuscrits et autographes, créée le 1^{er} juin 1945. Les activités de restitution des livres furent supervisées par Jenny Delsaux, bibliothécaire à l'université de Paris. L'OBIP en était tenue informé mais les restitutions de livres se firent directement.

La CRA a publié deux catalogues d'expositions qu'elle avait organisées pour présenter les biens retrouvés : en 1946, *Les chefs-d'œuvre des collections privées françaises retrouvés en Allemagne* puis, en 1949, *Manuscrits et livres précieux retrouvés en Allemagne*.

Enfin, le service de restitution des biens des victimes des lois et mesures de spoliation a vu le jour au sein du ministère des finances en janvier 1945. Il avait pour mission de restituer les biens pillés, réquisitionnés et confisqués à leur profit laissés par les autorités allemandes sur le territoire français.

2 - Un peu plus de 45 000 biens restitués

La commission de récupération artistique (CRA) procéda à la restitution d'un peu plus de 45 000 objets et œuvres d'art sur les 61 233 objets rapportés, principalement d'Allemagne et d'Autriche, selon son bilan repris dans les travaux de la commission Mattéoli. S'agissant des livres – plus exactement de l'ensemble des documents que les Allemands saisirent dès 1940 – le volume des spoliations, bien qu'estimé de façon incertaine, est très important : entre 5 et 10 millions, la fourchette haute semblant la plus plausible.

La sous-commission des livres de la CRA restitua une partie des ouvrages déclarés spoliés (700 000) à leurs propriétaires ou leurs ayants droit. Dans la mesure où la restitution de ces documents restait difficile en l'absence de marques de provenance, elle a également attribué un certain nombre d'ouvrages spécialisés à des personnes spoliées qui ne pouvaient exercer leur profession sans (médecins, avocats, musiciens, chercheurs, etc.). Au total, plus d'un million de documents furent traités par la sous-commission.

C - Pour les biens culturels non restitués à cette époque, des devenir divers

1 - L'intervention des commissions de choix

Au tout début des années 1950, les pouvoirs publics organisèrent l'arrêt progressif de l'effort de réparation, pourtant non encore achevé. Les biens qui n'avaient pu alors être restitués, soit parce qu'ils n'étaient pas réclamés, soit que les demandes de restitution n'avaient pas abouti, firent l'objet d'un tri. Le décret du 30 septembre 1949, qui organisa la substitution de l'OBIP à la CRA, créa à cette fin quatre commissions de choix qui lui étaient rattachées. Elles furent chargées de sélectionner des œuvres d'art, livres et manuscrits issus de la Récupération artistique, jugés à même d'être placés à la garde de l'État.

Sur 15 000 œuvres et objets d'art non restitués, peu plus de 2 000 furent retenus par les commissions de choix. Ces œuvres et objets furent préalablement présentés au public au château de Compiègne de 1950 à 1954, dans le but de favoriser leur restitution. Leur nombre exact n'est pas connu mais le chiffre de 2 100 biens sélectionnés constitue la référence la plus souvent mentionnée²². Ces biens formèrent à compter de ce moment la catégorie des biens issus de la récupération artistique, le plus souvent dénommés « MNR » pour Musées Nationaux Récupération.

La commission de choix chargée spécifiquement des livres rares et manuscrits confia de nombreux documents à la direction des bibliothèques du ministère de l'Éducation nationale et à l'administration des Domaines, qui procèdent à leur affectation ou à leur dépôt dans des bibliothèques publiques ou des établissements universitaires. Entre 13 800 et 15 545 livres spoliés furent déposés à l'issue des opérations de restitution aux propriétaires dans 42 bibliothèques françaises entre 1950 et 1953.

²² Le rapport sur les beaux-arts remis dans le cadre de la mission Mattéoli cite le chiffre de 2 143 MNR, correspondant aux biens comptabilisés au moment de la rédaction de ce rapport (et non aux biens sélectionnés dans les années 1950). Comme l'a noté D. Zivie dans son rapport précité, ce chiffre ne prend pas en compte les restitutions de MNR opérées notamment durant les années 1950 (une soixantaine) mais inclut l'ajout de nouveaux MNR intervenu dans les années 1990 (13 biens rendus par l'Allemagne en 1994, 60 ajoutés en 1999 ainsi que 28 objets d'arts et traditions populaires d'Asie). D. Zivie estime donc le nombre des MNR effectivement sélectionnés par les commissions de choix à environ 2 100.

Les biens culturels non retenus par les commissions de choix furent, conformément à l'article 7 du décret du 30 septembre 1949, confiés à l'administration des Domaines, qui procéda à leur dispersion par ventes publiques. Les archives relatives à ces ventes ont disparu. L'estimation faite par la mission Mattéoli du montant du produit de ces ventes est de 100 millions de francs (valeur septembre 1954), soit 30 millions d'euros en valeur 2000. Cette estimation a été prise en compte dans la constitution du capital de la Fondation pour la mémoire de la Shoah²³.

2 - Les « Musées nationaux récupération » et catégories assimilées

Depuis la sélection opérée par les commissions de choix, l'État a la garde de plus de 2 000 biens culturels de nature diverse, dénommés couramment « MNR ». Au nombre de 2 035 au 4 juin 2024²⁴, ils sont affectés aux musées nationaux qui ont pu eux-mêmes en faire dépôt à d'autres musées, en grande majorité des musées territoriaux. Dans les années 1990, 101 nouveaux biens, certains rendus par l'Allemagne après la Réunification, ont été intégrés à la liste des MNR²⁵.

Le terme de « MNR », le plus couramment utilisé pour les désigner, correspond à la seule catégorie des peintures anciennes et du XIX^{ème} siècle, ainsi qu'à quelques objets. Quinze autres catégories permettent de classer l'ensemble des objets issus de la Récupération artistique, avec chacune un acronyme repris au numéro d'inventaire (voir annexe 11). Dès l'origine, les « MNR » forment un ensemble hétérogène. Contrairement à une idée largement répandue, les biens MNR ne sont pas tous des biens spoliés. Certains MNR ont été vendus sans contrainte sur le marché de l'art et acheminés en Allemagne de façon légale²⁶, d'autres étaient des commandes allemandes officielles²⁷. Leur rapatriement s'apparentait alors à une forme de réparation de « dommages de guerre » et découlait de la présomption de contrainte entraînant nullité de toutes les transactions de

²³ La Fondation pour la mémoire de la Shoah a été créée en 2000, sur les recommandations de la Mission d'étude sur la spoliation des Juifs de France présidée par Jean Mattéoli.

²⁴ Ce chiffre tient compte des restitutions déjà opérées.

²⁵ Voir le rapport de David Zivie (*Des traces subsistent*, février 2018) et les développements précédents.

²⁶ Tel est par exemple le cas de deux tapisseries de l'atelier de Bruges (OAR 80 et 84), légalement acquises en février 1941 par Goering, lors d'une exposition-vente à la galerie Charpentier.

²⁷ La Manufacture des Gobelins fut ainsi destinataire, en 1941, de la commande par le ministère des affaires étrangères allemand de quatre tapisseries à tisser sur des cartons de Werner Peiner, destinées à orner l'hôtel de Ribbentrop (R10A et OAR 608) et à rejoindre la collection de Göring (OAR 606 et OAR 607). Celles de Ribbentrop furent livrées et retrouvées en Allemagne. Celles destinées à Göring n'étaient pas achevées à la Libération et se trouvaient au Mobilier national.

biens durables avec l'ennemi posée par l'ordonnance du 21 avril 1945. Des faux ou contrefaçons ont également pu être intégrés aux MNR, afin d'éviter leur circulation sur le marché de l'art. Parmi les MNR, la part des biens spoliés aux Juifs ou d'autres origines reste aujourd'hui encore incertaine en l'absence, dans la grande majorité des cas, d'éléments permettant de documenter leur parcours.

Les recherches conduites jusqu'à présent ont permis d'établir que sur les 2 035 MNR à la garde de l'État au 4 juin 2024, 100 étaient assurément non spoliés et 52 probablement pas.

Les biens classés MNR sont répartis selon leurs caractéristiques entre six musées nationaux affectataires : les musées du Louvre et d'Orsay, le musée national d'art moderne, le musée national de la céramique de Sèvres, le musée du château de la Malmaison et le musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée (Mucem). Le Louvre compte à lui seul près de 80 % des biens récupérés, majoritairement composés de peintures anciennes et d'objets d'art.

Sur ces biens, 827 (soit 40 %) font l'objet d'un dépôt par le musée affectataire auprès d'un autre musée national ou d'un musée territorial. Cette pratique offre l'intérêt d'exposer au public des œuvres et objets d'art que les musées déposants gardaient dans leurs réserves.

45 biens relevant de la catégorie MNR ne sont pas localisés. Une dizaine d'entre eux auraient été détruits ou volés.

3 - Des biens demeurés à la garde de l'État sans régime juridique formalisé

Le régime juridique des MNR n'est, aujourd'hui encore, régi que par les dispositions lacunaires du décret n° 49-1344 du 30 septembre 1949 relatif à la fin des opérations de la commission de récupération artistique, qui précise que la direction des musées de France est chargée « *de procéder à leur affectation ou à leur mise en dépôt dans les musées nationaux ou les musées de Province* » et que ces œuvres doivent « *être exposées dès leur entrée dans ces musées et inscrites sur un inventaire provisoire (...) mis à la disposition des collectionneurs pillés ou spoliés jusqu'à expiration du délai légal de revendication* ». Déjà en charge de superviser l'OBIP et le travail de la Commission de récupération artistique, le ministère des affaires étrangères se vit confier à l'époque la responsabilité juridique de ces œuvres. Il la conserva jusqu'en 2018.

L'État est ainsi le gardien provisoire des œuvres MNR qui sont confiées aux musées sans pour autant être intégrés au domaine public mobilier. En conséquence, les principes propres à la domanialité publique, notamment les principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité, ne s'appliquent pas à ces biens, qui doivent être restitués à leurs propriétaires légitimes à l'issue d'une simple démarche administrative réalisée sous le

contrôle du juge administratif²⁸. Les organismes publics qui en sont les dépositaires ont l'obligation de rendre ces œuvres accessibles au public en les exposant (ce qui conduit théoriquement à prohiber toute mise en réserve prolongée), et leur sortie du territoire est fortement limitée²⁹. De même, les biens ne peuvent faire l'objet d'une restauration qui modifierait leur apparence³⁰.

Les MNR : éléments de statut juridique

À la suite du décret susmentionné du 30 septembre 1949, un projet de décret devait venir préciser le statut des biens culturels classés dans la catégorie MNR, notamment en ce qui concerne les conditions de leur garde et le délai légal de leur revendication. Un projet fut préparé mais jamais signé, créant ainsi un vide juridique relatif depuis plus de soixante-dix ans. Le régime juridique des MNR a ainsi dû être précisé au fil du temps par la pratique administrative. Deux questions identifiées dès 1949 ont été laissées en suspens : d'une part, celle de la prescription des actions en revendication de ces biens ; d'autre part, la question de l'existence d'un délai au bout duquel, faute de revendication, ces œuvres entreraient dans le domaine public mobilier.

Concernant le régime des revendications, le décret prévoyait initialement un « *délai légal de revendication* », qui n'a jamais été défini, ce qui a conduit le Conseil d'État à consacrer l'absence de prescription pour les actions en revendication des propriétaires légitimes des MNR (arrêt d'assemblée Kodric et Heer du 30 juillet 2014). Il a confirmé que l'État n'est que le gardien des biens MNR, dont le statut s'apparente ainsi au dépôt de droit civil, statut qui oblige le dépositaire à restituer le bien à son propriétaire à la première demande, et exclut toute prescription acquisitive au profit du dépositaire³¹.

²⁸ Les MNR ont nourri un contentieux limité devant les juridictions administratives même si celles-ci ont été conduites à trancher des questions importantes, notamment celle de la restitution de MNR aux ayants droit d'un propriétaire ayant acquis les œuvres d'une façon douteuse (arrêt du 30 juillet 2014) ou encore à celle de l'autorité compétente en matière de restitution de MNR (Affaire Volland, tribunal administratif de Paris, 10 février 2023).

²⁹ Cette obligation connaît toutefois des tempéraments puisque des œuvres MNR ont déjà été exposées à Jérusalem, New-York et Linz.

³⁰ Les interventions préventives assurées par le C2RMF, visant à éviter une trop grande dégradation d'une œuvre qui pourrait devoir être restituée à l'avenir, sont possibles après un contrôle strict par le musée dépositaire, le musée affectataire et la M2RS.

³¹ Contrairement à ce qu'estimait jusque dans les années 1990 la direction des musées de France qui, en 1975 et 1992, avait fait valoir qu'elle s'était comportée en possesseur de bonne foi pendant 30 ans, ce qui lui permettait de faire valoir la prescription acquisitive. (cf. Xavier Perrot, *De la restitution internationale des biens culturels aux XIX^{ème} et XX^{ème} siècles : vers une autonomie juridique*, Thèse. Limoges, 2005).

La question de savoir si ces principes s'appliquent à tous les MNR ou seulement aux MNR résultant de spoliations n'est pas entièrement clarifiée. Il ressort cependant de la jurisprudence du Conseil d'État que les conditions dans lesquelles le dernier transfert de propriété a eu lieu sont déterminantes : si l'œuvre MNR a été spoliée du fait des législations antisémites en vigueur ou que le propriétaire en a perdu la propriété de façon illégale indépendamment des législations antisémites (comme dans le cas de l'affaire Volland, où des œuvres avaient été détournées frauduleusement d'un héritage) alors l'œuvre MNR doit être restituée. En revanche, si le propriétaire a vendu l'œuvre en l'absence de pression ou de violences (cf. un arrêt de 2009 relatif à des œuvres de Puvis de Chavanne) ou s'il existe une présomption que le propriétaire ait lui-même acquis des œuvres spoliées (arrêt de 2014 précité), alors les œuvres MNR ne peuvent lui être restituées. Seule l'étude, au cas par cas, du ou des derniers transferts de propriété connus permet de déterminer si une œuvre MNR non spoliée est susceptible ou non d'être restituée. La catégorie des œuvres MNR non spoliées n'est donc pas homogène juridiquement : un nombre probablement limité d'œuvres MNR non spoliées ont vocation à être restituées à leur dernier propriétaire avant qu'elles ne tombent en possession des autorités allemandes, et d'autres non³².

Concernant la question du caractère indéfini ou non de la détention précaire des MNR par l'État, depuis les années 1950 jusqu'en 2016, plusieurs tentatives ont été faites visant à intégrer aux collections nationales les MNR non revendiqués après un certain délai ou non spoliés. Dans les années 1950, deux propositions de loi ont ainsi visé à permettre à l'État de devenir propriétaire des œuvres MNR tout en maintenant ouverte l'action en revendication. En demandant, par la loi du 7 juillet 2016, un rapport sur « *l'intégration aux collections nationales des œuvres répertoriées MNR* », le Parlement a précisé les conditions d'intégration des biens MNR non spoliés³³. Ces dispositions n'ont jamais été mises en œuvre.

³² Sous réserve de leur restitution éventuelle à leur détenteur en Allemagne avant qu'elles ne soient rapatriées en France après la guerre. En pratique, les musées ou autres institutions publiques allemands n'ont jamais exercé d'actions en ce sens.

³³ Le texte adopté prévoit la remise annuelle d'un « *rapport détaillé sur l'établissement de la liste des ayants droit auxquels restituer les œuvres spoliées et sur l'intégration aux collections nationales des œuvres répertoriées Musées Nationaux Récupération* ». Il est précisé que « *cette intégration ne peut se faire que pour les œuvres répertoriées « Musées Nationaux Récupération » pour lesquelles une recherche approfondie établit qu'elles n'ont pas fait l'objet d'une spoliation ou pour lesquelles on ne peut établir qu'elles ont fait l'objet d'une spoliation* ».

Plus de soixante-dix ans après sa création, le statut juridique des biens classés dans la catégorie des MNR reste ainsi aujourd'hui incomplet. Une série de circulaires a précisé de façon ponctuelle les conditions de conservation et de gestion des œuvres classées MNR³⁴, sans toutefois régler ce problème.

Les réflexions actuelles relatives aux œuvres relevant de la catégorie MNR, notamment les circulaires d'octobre 2015 et mai 2017, visent davantage à intensifier la recherche de leurs propriétaires légitimes. Dans l'arrêt précité, le Conseil d'État consacre ainsi un « *service public de la conservation et de la restitution* » des œuvres MNR. Cependant, une fois que des recherches approfondies et systématiques relatives à la provenance des MNR auront été réalisées sur l'ensemble des biens encore à la garde de l'État, la question de l'intégration ou non des biens concernés dans les collections publiques se posera de nouveau (voir les développements à ce sujet au chapitre IV).

4 - Le recensement et la présentation au public des œuvres MNR

Dès la seconde moitié des années 1990, la direction des musées de France initia un recensement exhaustif des œuvres classées dans la catégorie MNR, sous deux formes distinctes :

- la réalisation d'un catalogue exhaustif des MNR au sens strict, c'est-à-dire des peintures anciennes, fut confiée à deux conservatrices du patrimoine du musée du Louvre. Publié en 2004³⁵, ce catalogue comporte une série de notices descriptives sur les œuvres et recense les informations relatives à leur provenance alors disponibles.
- la constitution d'une base de données informatisées, par la suite baptisée « Base Rose Valland », qui recense l'ensemble des biens classés MNR. Rendue accessible dès le 13 novembre 1996 à l'initiative de la direction des musées de France (DMF) et pleinement opérationnelle depuis 2002, cette base recense l'ensemble des biens relevant de la catégorie MNR, à la garde de l'État ou restitués, et leur consacre une notice individuelle (comprenant des informations sur le parcours de l'œuvre, sa description, ses photos). Elle est aujourd'hui gérée par la M2RS.

³⁴ Instructions de la ministre de la culture en date du 16 octobre 2015 et du 5 mai 2017.

³⁵ Claude Lesné, Anne Roquebert, *Catalogue des peintures MNR*, Réunion des musées nationaux, 2004.

Seule une minorité des œuvres MNR est par ailleurs visible dans les salles d'exposition, pour des raisons matérielles (disponibilité des espaces d'exposition) et patrimoniales (faible intérêt de certains biens). Ainsi, parmi les 1 228 MNR récolés en juin 2023, sur les 1 610 MNR dont le Louvre est affectataire, seuls 426 étaient exposés (y compris les MNR déposés). Le Louvre consacre par ailleurs deux salles à l'exposition de MNR par alternance.

Certains musées, notamment territoriaux, procèdent à un véritable effort pédagogique afin d'éclairer l'histoire et le statut particulier de ces biens. On peut citer à cet égard la bonne pratique, qui doit être encouragée, consistant à consacrer aux MNR des expositions temporaires, comme cela a été le cas à Bordeaux (2012) ou à Strasbourg (2022-2023).

II - Une relance de l'action publique de réparation à partir des années 1990

À partir des années 1950, l'oubli est tombé sur les spoliations perpétrées envers les Juifs. De la Libération au milieu des années 1970, l'attention sur l'histoire de la période 1939-1945 en France a été centrée sur la Résistance et sur les événements militaires de la guerre. La place consacrée à l'Occupation, à la collaboration et aux crimes qui les ont accompagnés s'est ensuite accrue : du triptyque « Défaite-Résistance-Libération », la production historique est passée à la trilogie « Occupation-Vichy-Auschwitz », résume ainsi Claire Andrieu³⁶.

C'est à partir des années 1990 que ce nouveau cycle s'est ouvert. Les spoliations y sont traitées en tant que telles et le sujet des biens culturels gagne progressivement en visibilité. L'institution de la commission d'indemnisation des victimes de spoliations (CIVS), à la toute fin 1999, suite aux travaux de la commission Mattéoli, marque le début d'une nouvelle action de réparation par les pouvoirs publics.

³⁶ Voir Claire Andrieu, *Écrire l'histoire des spoliations antisémites (France, 1940-1944)*, in *Histoire politique* 2009/3 n° 9.

A - Les années 1990 : un tournant, en France et dans le monde, dans la conscience des spoliations antisémites

1 - Un tournant mondial

Les années 1990 vont marquer, en France et plus largement dans le monde, un réveil de l'attention portée aux spoliations. De multiples facteurs en sont la cause.

L'effondrement de l'Empire soviétique et la chute du Rideau de fer fit remonter à la surface l'existence de « double-victimes » : celles dont les biens furent saisis par les États du bloc soviétique après avoir été spoliés par les Nazis. Cette redécouverte, au moment où l'Europe se réunifie, se propage jusqu'en Europe de l'Ouest.

Un renouvellement de la recherche historique intervint également à l'époque, mettant en évidence les conséquences matérielles de la Shoah, la variété et l'ampleur des mécanismes de spoliation, en même temps que l'implication d'acteurs publics et d'agents économiques, sous l'égide du régime de Vichy.

En France, le discours du Président de la République Jacques Chirac lors de la commémoration de la rafle du Vel d'Hiv le 16 juillet 1995 marqua une rupture avec l'approche constante des gouvernements antérieurs. Il reconnut le rôle de la France dans la persécution des Juifs de France et ouvre de ce fait la possibilité d'une réparation à la charge de l'État.

Le discours du Vel d'Hiv s'est aussi inscrit dans un contexte international transformé, sous l'effet de la mobilisation des institutions juives et du Gouvernement américain. Le Congrès juif mondial entama dans les années 1990 une bataille pour obtenir la réparation par les États et les acteurs institutionnels des spoliations commises. La menace d'actions de groupe (*class actions*) devant les juridictions américaines conduisit à l'ouverture de négociations avec les États-Unis, à la mise en place de commissions destinées à faire la lumière sur le rôle des établissements bancaires, des compagnies d'assurances, etc. Ces différents facteurs incitèrent à réactiver et à compléter les procédures de réparation dans les États européens principalement concernés.

2 - La réémergence de la question des biens culturels spoliés

Dans ce contexte, la question des biens culturels fit l'objet d'une attention spécifique.

La parution de trois ouvrages y a contribué. La thèse d'histoire de l'art de Laurence Bertrand-Dorléac, publiée en 1993, offre une analyse du milieu de l'art français pendant l'Occupation et met en évidence la vitalité du marché durant cette période³⁷. L'enquête du journaliste Hector Feliciano, *Le musée disparu : Enquête sur le pillage des œuvres d'art françaises*, publié en 1995³⁸, met l'accent sur l'abandon dans lequel demeurent les œuvres issues de la Récupération artistique. Enfin, l'ouvrage de l'historienne américaine Lynn H. Nicholas, *The Rape of Europa : The Fate of Europe's Treasures in the Third Reich and the Second World War*³⁹, paru aux États-Unis en 1994, est le premier nourri par l'analyse des fonds d'archives disponibles aux États-Unis.

En 1995, un rapport de la Cour des comptes sur la direction des musées de France constatait, s'agissant des œuvres issues de la récupération artistique, une « *situation troublante qui [avait] pu se pérenniser pendant près de cinquante ans sans que quiconque, à commencer par la DMF, s'en émeuve* ». La Cour dénonçait l'opacité entourant la question des œuvres confiées à la garde des musées après leur récupération. Elle appelait à une clarification de leur statut.

À l'échelle internationale, la problématique des biens culturels fait l'objet d'une attention soutenue, qui a conduit notamment à l'organisation par le gouvernement américain d'une conférence internationale consacrée à cette question, réunissant 44 États, à Washington. Le 3 décembre 1998, les participants à la conférence ont adopté 11 principes non contraignants qui, tout en rappelant que chaque État agit dans le seul cadre de ses propres lois, visent à favoriser un traitement adapté des demandes de restitution.

³⁷ Laurence Bertrand-Dorléac, *L'Art de la défaite : 1940-1944*, éditions du Seuil, 1993.

³⁸ Hector Feliciano, *Le musée disparu : Enquête sur le pillage des œuvres d'art françaises*, éditions Austral, 1995.

³⁹ Lynn H. Nicholas, *The Rape of Europa : The Fate of Europe's Treasures in the Third Reich and the Second World War*, Knopf Publishing group, 1994.

B - De nouvelles initiatives pour restituer les biens ou indemniser leurs propriétaires

1 - Au milieu des années 1990, des initiatives nouvelles du ministère de la culture

Avant même les travaux de la mission Mattéoli sur les spoliations des Juifs en France, le ministère de la culture avait pris une série d'initiatives pour répondre aux vives critiques dont il était l'objet en France comme à l'étranger.

Le 17 novembre 1996, un colloque fut organisé au Louvre par la DMF en lien avec la direction des archives du ministère des affaires étrangères, intitulé « *Pillages et restitutions : le destin des œuvres sorties de France pendant la seconde Guerre mondiale* »⁴⁰. Dans les années 2000, la base de données Rose Valland fut créée et un catalogue des peintures anciennes MNR publié⁴¹ (cf. *supra*). En 1997, une exposition des œuvres MNR fut organisée aux musées du Louvre, d'Orsay, de la céramique de Sèvres et au Château de Versailles ainsi qu'au musée national d'art moderne et dans 120 musées de province.

2 - La mission d'étude sur la spoliation des Juifs de France et les biens culturels

Par une lettre du 5 février 1997, le Premier ministre Alain Juppé confia à Jean Mattéoli, alors président du conseil économique et social, « *la mission d'étudier les conditions dans lesquelles des biens, immobiliers et mobiliers, appartenant aux juifs de France ont été confisqués ou, d'une manière générale, acquis par fraude, violence ou dol, tant par l'occupant que par les autorités de Vichy, entre 1940 et 1944* ». La mission devait notamment tenter « *d'évaluer l'ampleur des spoliations qui ont pu ainsi être opérées et [déterminer] à quelles catégories de personnes, physiques ou morales, celles-ci ont profité* ». Il lui a également été demandé de « *[préciser] le sort qui [avait] été réservé à ces biens depuis la fin de la guerre jusqu'à nos jours (...)* ». La mission d'étude sur les spoliations des Juifs en France vit ainsi le jour.

⁴⁰ Les actes du colloque furent publiés par le ministère de la culture. *Pillages et restitutions. Le destin des œuvres d'art sorties de France pendant la Seconde Guerre mondiale*, éditions Adam Biro, 1997.

⁴¹ Claude Lesné, Anne Roquebert, *Catalogue des peintures MNR*, Réunion des musées nationaux, 2004.

Un groupe de travail consacré aux œuvres d'art fut créé et une dizaine de chercheurs furent mobilisés pour procéder à des recherches systématiques sur l'ensemble des œuvres et objets issus des 19 catégories de biens de la Récupération artistique, à partir de l'examen matériel des œuvres et de l'exploitation des archives.

Le groupe de travail permit notamment de déterminer de façon certaine qu'une majorité des œuvres MNR (au moins deux tiers) avait été échangée sur le marché de l'art, que 10 % des biens avaient été spoliés de façon certaine (environ 200), tandis que l'historique d'un quart des œuvres ne pouvait être documentée en l'état.

Ses conclusions furent exposées dans l'un des neufs rapports⁴² remis par la mission d'étude au Gouvernement (voir annexe 7).

III - Depuis les années 2000, un renforcement progressif des mécanismes de réparation

Les recommandations de la « mission Mattéoli », endossées par le Gouvernement de M. Lionel Jospin, servirent de fondement à la mise en œuvre d'une politique rénovée de réparation de la part de l'État.

A - Une réparation individuelle d'abord circonscrite aux demandes des ayants droit et aux MNR

Sur recommandation de la commission Mattéoli, une commission administrative chargée d'examiner les demandes individuelles formulées par les victimes de la législation antisémite établie pendant l'Occupation ou par leurs ayants droit a été créée auprès du Premier ministre. Il s'agit de la Commission pour la restitution des biens et l'indemnisation des victimes de spoliations antisémites (CIVS), instituée par le décret du 10 septembre 1999.

⁴² Isabelle Le Masne de Chermont, Didier Schulmann, *Le Pillage de l'art en France pendant l'occupation et la situation des 2000 œuvres confiées aux musées nationaux*, rapport remis dans le cadre de la mission d'étude sur les spoliations des Juifs en France (<https://www.vie-publique.fr/rapport/24365-le-pillage-de-lart-en-france-pendant-loccupation-et-la-situation-des-2>).

La CIVS était initialement chargée par son décret constitutif « *de rechercher et de proposer les mesures de réparation, de restitution ou d'indemnisation appropriées* » et d'adresser une recommandation en ce sens au Premier ministre.

Son activité était à l'origine principalement centrée sur l'indemnisation, moyen touchant toutes les victimes et tous les types de spoliations, bancaires, commerciales ou autres. L'indemnisation individuelle, qui se distingue de la réparation indemnitaire collective⁴³, constitue ainsi historiquement la principale modalité de réparation des spoliations commises du fait des législations antisémites en France. À l'époque, d'autres États offraient des possibilités d'indemnisation, pour des périodes souvent limitées dans le temps. La France est, aujourd'hui, le seul État à encore indemniser les victimes de spoliation.

Les restitutions de biens culturels pouvaient également être examinées par la CIVS. Toutefois, sur un total de 86 restitutions d'œuvres classées MNR entre 1999 et 2019, seules 14 furent précédées d'une recommandation de la CIVS. La plupart des dossiers ont été traités directement par le ministère de la culture ou par voie judiciaire (voir le chapitre 3). Les dossiers concernant des œuvres spoliées relevant des collections publiques ne furent examinées par la CIVS que tardivement et de façon exceptionnelle.

Alors que la CIVS menait de façon intense l'activité d'indemnisation pour laquelle elle avait été créée et se voyait saisie de 26 600 dossiers dans les dix ans suivant sa création, l'administration de la Culture au sens large – le ministère et les musées – resta largement à l'écart, pendant cette décennie, de la dynamique créée à la suite de la mission Mattéoli. L'indifférence, voire la réticence à l'égard des demandes de restitution qu'elle avait la responsabilité de traiter, persistèrent durant cette période.

**Des réticences du ministère de la culture et des musées
en matière de restitution**

Plusieurs affaires judiciaires témoignent d'une certaine réticence, dans les dernières décennies, des musées et du ministère de la culture à restituer des biens classés dans la catégorie MNR ou bien des œuvres présentes dans leurs collections.

⁴³ Telle qu'elle a par exemple été opérée *via* la dotation ayant permis la création de la Fondation pour la mémoire de la Shoah (voir I du chapitre 1).

Ainsi, la fille de Federico Gentili di Guiseppo s'est vue refuser par le Louvre à trois reprises entre 1951 et 1961 la restitution de cinq œuvres MNR placées dans ses dépôts. Issues de la succession Gentili et acquises par Göring lors d'une vente aux enchères pendant l'Occupation, ces œuvres avaient été ramenées en France à la fin de la guerre.

Le Louvre avait en effet considéré que la vente, qui n'était pas forcée, n'était pas spoliatrice. En 1998, les ayants droit Gentili se sont vus à nouveau refuser la restitution des œuvres par le Louvre. Ils ont alors assigné le musée et l'État devant le TGI de Paris sur le fondement de l'ordonnance du 21 avril 1945. Leur demande a été rejetée en première instance mais les juges y ont fait droit en appel (arrêt de la Cour d'appel de Paris du 2 juin 1999) et les cinq œuvres classées MNR ont finalement été restituées. L'affaire a été considérée comme emblématique de la réticence des musées à restituer des œuvres spoliées, y compris MNR, mais aussi de l'efficacité des dispositions de l'ordonnance du 21 avril 1945, qui a permis de débloquer la situation par la voie judiciaire.

Une autre affaire illustre ces réticences, émanant cette fois-ci d'une collectivité territoriale. En 1989, le maire de Strasbourg a refusé de restituer aux héritiers de Karl Grunwald le tableau de Gustav Klimt « *L'accomplissement* », qui avait été acquis en 1959 par le musée d'art moderne de la ville à un prix très inférieur à sa valeur. Les ayants droit ont saisi le tribunal, qui leur a donné raison, considérant que plusieurs éléments montraient que le vendeur de l'œuvre au musée avait acquis cette œuvre après qu'elle ait été spoliée à Karl Grunwald en 1938, et que le musée, qui excipait d'une provenance improbable (Klimt aurait lui-même donné l'œuvre à un peintre local de renom médiocre) ne pouvait ignorer, au moment d'acquérir l'œuvre, le caractère douteux de sa provenance : « *L'ensemble de ces éléments suffit à retenir la mauvaise foi de la ville de Strasbourg non pas à l'évidence au sens commun d'une malhonnêteté réalisée à titre individuel, mais au sens (...) qu'elle ne pouvait pas en toute bonne foi ne pas s'interroger sur la qualité de légitime propriétaire du vendeur, se contentant d'acquérir le tableau litigieux pour un prix dérisoire, sans se renseigner davantage sur l'origine et l'histoire de cette œuvre* ». Le jugement a été confirmé par la Cour d'appel de Colmar en 2000.

Plus récemment, les ayants droit de René Gimpel se sont vus refuser par le Service des musées de France, en 2013, la restitution de trois œuvres de Derain détenues par le musée Cantini de Marseille et par le musée d'art moderne de Troyes (les deux œuvres appartenant dans ce dernier cas aux collections nationales). Selon le ministère de la culture et la ville de Marseille, une décision de restitution ne pouvait pas être prise compte tenu du manque de preuves. La restitution des œuvres a finalement été ordonnée par la Cour d'appel de Paris en 2020, qui a considéré que la vente litigieuse était spoliatrice, faisant évoluer la jurisprudence en la matière.

Divers courriers échangés dans les années 2000 et 2010 entre la CIVS et la direction des musées de France de l'époque témoignent par ailleurs des nombreuses sollicitations par la CIVS auprès du ministère de la culture, en vue d'obtenir des informations dans des affaires de restitution et des difficultés qu'elle a pu rencontrer pour les obtenir. Des demandes en nombre de la CIVS au ministère restèrent sans réponse.

Ces différents exemples ne caractérisent pas une obstruction systématique du ministère de la culture et des musées en matière de restitutions. En effet, un certain nombre d'œuvres MNR ont été restituées aux différentes époques concernées. Ils révèlent néanmoins des réticences, voire des résistances répétées en la matière, les restitutions ayant été trop longtemps perçues sous l'angle d'un appauvrissement des collections publiques.

1 - Au ministère de la culture, des tâtonnements et un début d'organisation

Les MNR rendus les premiers faisaient partie de ceux pour lesquels la spoliation était la plus évidente à caractériser et les ayants droit aisés à identifier. Les demandes suivantes pouvaient porter sur des œuvres et objets dont l'historique était plus difficile à tracer. Dès 2006, cependant, le nombre de restitutions de MNR a diminué (41 restitutions entre 1999 et 2005, trois entre 2006 et 2011).

Le ministère de la culture et les musées restaient soupçonnés de ne pas traiter avec diligence les demandes de restitution, y compris lorsqu'elles concernaient des œuvres des collections publiques.

Deux cas d'identification d'œuvres spoliées dans les collections publiques ayant donné lieu à dédommagement des ayants droit manifestent bien les difficultés suscitées par l'absence de doctrine administrative en la matière.

Des transactions révélant une absence de doctrine

L'affaire qui se noue autour de « L'Homme à la guitare » de Georges Braque, œuvre emblématique des collections du Centre Pompidou, témoigne du tâtonnement en matière de dédommagement d'œuvres spoliées présentes dans les collections publiques.

Le centre Pompidou est saisi en 1997 par la famille du collectionneur Alphonse Kann d'une demande en restitution qu'il refuse, ce qui aboutit à une procédure devant la CIVS puis à la signature d'un protocole transactionnel entre la famille et l'État en 2005. Les ayants droit Kann renoncent alors à toute autre revendication sur d'autres œuvres susceptibles

de leur avoir été spoliées (disposition contractuelle dont le bien-fondé pose question), en échange d'un règlement de 27,5 M€, payable en trois échéances, avec imputation partielle sur le budget d'acquisition du musée qui s'est ainsi trouvé obéré pour plusieurs années. Le cartel associé à l'œuvre ne mentionne aucun élément de cette histoire, ce qui est regrettable.

Une autre affaire témoigne des tâtonnements en matière de dédommagement financier, notamment en ce qui concerne la détermination de la personne publique prenant en charge le coût financier de l'opération. Cette affaire, qui ne relève pas à proprement d'une spoliation mais s'explique dans le contexte des persécutions antisémites, concerne les trois œuvres que Friedrich Unger, homme d'affaire autrichien de confession juive s'étant réfugié en France à la veille de la guerre, a données au musée du Louvre en contrepartie d'une promesse de se faire naturaliser. La naturalisation ne lui ayant pas été accordée, il sollicita la restitution des œuvres dès 1940 mais se vit opposer un refus. En 2004, l'ayant droit d'Unger demanda cette fois-ci un dédommagement, qui fut acceptée par le musée et aboutit en 2009 à la signature d'un protocole transactionnel aux termes duquel les œuvres purent rester dans les collections du Louvre en échange du règlement d'un montant de 1,37 M€. Il était initialement prévu que les services du Premier ministre (dont relève la CIVS) prennent en charge ce montant mais celui-ci a finalement été réglé par le Louvre et le ministère de la culture.

Pendant la période 2006-2011, le ministère a commencé à s'organiser pour traiter la question des biens culturels spoliés pendant la période 1939-1945. En 2008, la direction des musées de France, devenue en 2010 service des musées de France (SMF), a créé, au sein du bureau de l'inventaire des collections, une cellule spécialisée⁴⁴.

Parallèlement, un « service des biens culturels mobiliers », constitué de deux agents, fut créé au sein de la CIVS en 2007. Ce service se charge pour l'essentiel d'instruire les demandes d'indemnisation de dossiers contenant des biens culturels. Les demandes de restitution de biens répertoriés MNR, lorsqu'elles sont formulées devant la CIVS par les demandeurs, sont le plus souvent transférées par celle-ci à la cellule en charge des biens culturels spoliés au sein du service des musées de France, la CIVS se concentrant sur les demandes d'indemnisation.

⁴⁴ Dans un premier temps, la cellule a été animée par un conservateur en chef du patrimoine, qui a été rejoint dans les années 2010 par une autre conservatrice et un chargé d'études documentaires.

2 - Des hésitations sur la pérennité du modèle d'indemnisation

Au tournant des années 2010, deux mouvements contraires s'observent s'agissant de la réparation des spoliations commises pendant la période 1933-1945. D'une part, la question des biens culturels spoliés est de plus en plus présente dans le débat public, français comme international. D'autre part, il est considéré par divers acteurs que la réparation indemnitaire des spoliations a été globalement traitée ou est en passe de l'être, et qu'il convient d'y mettre fin. En Belgique, par exemple, les réparations ont pris fin dès 2007 (voir *infra*).

En France, il est envisagé à plusieurs reprises, entre 2011 et 2017, de mettre un terme aux travaux de la CIVS en fixant une date de forclusion pour le dépôt de nouvelles requêtes. Ces réflexions ont pu être initiées par la commission elle-même⁴⁵ ou le secrétariat général du Gouvernement⁴⁶ (SGG). La cessation des activités de la CIVS *via* la fixation d'une date de forclusion fut ainsi sur le point d'être actée par le SGG en 2017.

Ce projet résultait notamment du tarissement, significatif depuis 2003, des flux de dossiers déposés devant la CIVS, significatif depuis 2003. En nombre de dossiers enregistrés comme de recommandations émises, l'activité de la CIVS a atteint un pic sur la période 1999-2009, pour l'ensemble des catégories de biens. 26 600 dossiers (tous biens confondus) ont été enregistrés entre 1999 et 2009 contre 3 210 dans les dix années suivantes⁴⁷. Dès sa création en 1999, la CIVS se concevait d'ailleurs comme une administration de mission à durée limitée et avait prévu de traiter l'ensemble de son stock en cinq ans.

Dans la mesure où, jusqu'en 2018, la CIVS ne pouvait déclencher une action que si elle était saisie⁴⁸, la baisse significative des saisines a nécessairement posé la question de la pérennité de la structure. Les effectifs en ETPT de la CIVS ont diminué avec le niveau de l'activité, passant de 52 en 2001 à 37 en 2009, 19 en 2019 et 16 en 2022, seuil en-deçà duquel les membres de la CIVS considèrent qu'elle ne serait pas en mesure de fonctionner correctement compte tenu de la complexité des dossiers à traiter (qui tend à s'accroître avec le temps).

⁴⁵ Une note a par exemple été rédigée en 2010 par le Président de la CIVS envisageant une date de forclusion pour l'enregistrement des requêtes fin 2012.

⁴⁶ Lors de la réunion interministérielle du 21 octobre 2016, le cabinet du Premier ministre a validé le principe d'une forclusion des demandes d'indemnisation au 31 décembre 2019.

⁴⁷ Entre 2019 et 2022, seuls 281 nouveaux dossiers ont été enregistrés.

⁴⁸ L'article 1^{er} du décret du 1^{er} octobre 2018 permet à la CIVS de déclencher une action « de sa propre initiative ». Les auto-saisines de la CIVS sont toutefois restées très limitées (voir *infra*).

D'autres arguments ont pu être mis en avant, notamment la dilution du lien entre victimes et ayants droit (voir *infra*), mais aucun n'a été suffisamment décisif pour conduire à la fin des travaux de la CIVS. Celle-ci a plutôt été confortée pendant la période suivante, son existence ayant été pérennisée et ses compétences élargies.

B - À partir du milieu des années 2010, une plus grande attention portée aux restitutions

Le ralentissement des restitutions et la persistance des critiques sur le manque de diligence du ministère de la culture conduisirent l'État à donner une nouvelle impulsion à ce volet de la politique de réparation. Au traitement des demandes des ayants droit s'ajouta, à compter de 2013, une action d'initiative des pouvoirs publics.

1 - Une importance renouvelée dans le débat public, en France et en Europe

Parallèlement aux interrogations sur le devenir de la CIVS, la question de la restitution des biens culturels spoliés pendant la période 1933-1945 gagna en visibilité dans l'opinion publique comme dans le champ politique et administratif.

Au niveau international, l'« affaire Gurlitt », qui éclata en 2012, vint rappeler l'intensité des transactions sur le marché de l'art pendant la période 1933-1945, notamment de celles portant sur des biens spoliés aux Juifs, et la circulation jusqu'aujourd'hui d'œuvres d'art à la provenance douteuse.

« L'affaire Gurlitt »

Au printemps 2012, lors d'une perquisition chez Cornelius Gurlitt à Munich, conduite dans le cadre d'une enquête relative à une fraude fiscale, est découverte une collection de 1 280 œuvres d'art d'artistes célèbres (Chagall, Degas, Picasso, etc.). Il s'agit en effet du fils du marchand d'art Hildebrand Gurlitt (1895-1956) qui, autorisé par le régime nazi, a vendu et échangé à partir de 1938 des œuvres dites « *dégénérées* », et acquis à Paris des œuvres destinées au projet de musée de Hitler à Linz. Des recherches approfondies ont ensuite conduit à la découverte de 238 autres œuvres à Salzbourg dans un appartement que possédait la famille Gurlitt. Il s'agit de la plus grande découverte, chez des particuliers, d'œuvres d'art acquises à l'époque nationale-socialiste. Les autorités fédérales et régionales allemandes ont institué par la suite, en janvier 2014, une « *taskforce* » composée d'experts allemands et internationaux pour déterminer l'origine des œuvres. Le Centre allemand des œuvres d'art disparues (*Deutsches Zentrum Kulturgutverluste* - DZK) a ensuite été créé dans le prolongement des actions déjà entreprises. Sur l'ensemble de ces 1 518 œuvres, seules 14 ont été restituées entre 2012 et 2023.

En France, une nouvelle réflexion vit le jour sur les MNR. En décembre 2012, une note de M. Jean-Pierre Bady, ancien directeur du patrimoine et membre du collège délibérant de la CIVS, remit en lumière le sujet des « *MNR en déshérence* »⁴⁹. Il relevait qu'à cette date, seuls 3 % des MNR dont l'État avait la charge avaient été restitués et que « *ce résultat, après plus de 60 ans d'activité des différentes administrations concernées (...) est plus que décevant pour ne pas dire très regrettable* ». Il proposa de relancer les recherches sur les MNR, en priorité ceux spoliés « *de façon certaine ou quasi-certaine* ».

Des rapports parlementaires furent intégralement ou partiellement consacrés au sujet des œuvres spoliées, relevant notamment des collections publiques, en 2013 et 2014⁵⁰.

S'agissant des livres, Mme Martine Poulain, alors directrice de la bibliothèque de l'Institut national d'histoire de l'art (INHA), publia en 2008 un ouvrage sur les spoliations de livres sous l'Occupation⁵¹ et leur dépôt, pour partie, dans les collections publiques. En 2014, les listes des 15 500 ouvrages déposés dans leurs fonds furent envoyés aux 42 bibliothèques dépositaires, en leur proposant d'indiquer dans leur catalogue la provenance de ces documents.

2 - La question des MNR à nouveau abordée, une présentation au public accrue

Ces différentes réflexions ont fait évoluer la doctrine administrative en matière de MNR. L'année 2013 vit six œuvres MNR être restituées à la suite de recommandations de la CIVS. La ministre de la culture décida alors que l'action en restitution (qui implique recherche de provenance et des ayants droit) ne serait plus déclenchée uniquement à la suite d'une saisine des familles mais pourrait émaner de l'autorité publique à son initiative.

⁴⁹ Note non publiée, datée du 7 septembre 2012.

⁵⁰ Corinne Bouchoux, *Oeuvres culturelles spoliées ou au passé flou et musées publics : bilan et perspectives*, mission d'information sénatoriale, janvier 2013 ; Mme Attard, MM. Herbillon, Piron et Rogemont Rapport d'information sur la gestion des réserves et des dépôts des musées, Assemblée nationale, décembre 2014.

⁵¹ Martine Poulain, *Livres pillés, lectures surveillées. Les bibliothèques françaises sous l'Occupation*, Paris, Gallimard, 2008, 592 p., édition de poche revue et augmentée, 2013, 753 p.

Un groupe de travail sur les provenances d'œuvres récupérées après la Seconde Guerre mondiale fut créé en mars 2013, présidé par une magistrate rapporteure auprès de la CIVS⁵². Ses résultats apparurent cependant limités à court terme, en ce qui concerne le nombre d'œuvres restituées, puisque seules quatre œuvres MNR furent restituées dans le prolongement immédiat de ses travaux.

Outre la mise en place de ce groupe de travail MNR, la ministre de la culture publia en octobre 2015 une instruction relative à la gestion des MNR⁵³. Il s'agit du premier texte normatif publié à propos des MNR depuis 1949. L'instruction rappelait les obligations associées à la garde de MNR et précisait que la responsabilité des musées pouvait être engagée en cas de disparition ou d'altération d'une œuvre MNR. Il était demandé aux musées concernés de rendre les œuvres MNR accessibles au plus large public possible et de les associer à un cartel indiquant : « *Œuvre récupérée à la fin de la Seconde Guerre mondiale, déposée le [date à compléter] par [date à compléter] ; en attente de sa restitution à ses légitime propriétaires* ». Il s'agissait là d'une présentation imprécise, toutes les œuvres MNR non spoliées n'ayant pas vocation à être restituées (cf. *supra*).

Si l'instruction de 2015 marqua assurément un tournant, son application s'avéra complexe : seuls 40 % des musées concernés y ont répondu. Par ailleurs, la grande majorité des œuvres MNR sont présentées par au moins une photographie sur la base Rose Valland mais ce n'est pas le cas de l'ensemble des œuvres.

En 2017, la ministre de la culture adressa une nouvelle circulaire sur les MNR actualisant celle de 2015. Elle confia par ailleurs à M. David Zivie une mission sur ce sujet⁵⁴. Le rapport, remis en février 2018, proposait de poursuivre et d'approfondir une démarche volontariste en matière de MNR mais également de recherche de provenance des œuvres des collections publiques.

⁵² Participent au groupe des représentants des différentes administrations concernées : service des musées de France, musées affectataires et certains musées dépositaires, Archives nationales et diplomatiques, CIVS, Fondation pour la mémoire de la Shoah, INHA, etc.. Le groupe est piloté par la direction des musées de France, la sous-direction des collections, le président de la CIVS, le directeur de la Fondation pour la mémoire de la Shoah et le directeur des archives diplomatiques des affaires étrangères. Le bureau de l'inventaire des collections et de la circulation des biens culturels du SMF en assure le suivi administratif. La gouvernance des MNR reste ainsi toujours fragmentée même si, pour la première fois, les différents acteurs agissent de façon concertée.

⁵³ Instruction de la ministre de la culture du 16 octobre 2015 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 et pouvant avoir fait l'objet de dépôts.

⁵⁴ David Zivie, *Des traces subsistent dans des registres*, février 2018, page 11.

L'administration devait désormais s'assurer spontanément de la provenance des œuvres entrées dans ses collections pour y détecter d'éventuels biens spoliés, sans attendre d'être saisie d'une demande de restitution.

C - En 2018, une politique plus volontariste et une nouvelle organisation

À la suite du rapport adressé par David Zivie à la ministre de la culture, une réforme fut décidée par le Gouvernement. Elle réorganisa les responsabilités internes à l'État en conférant au ministère de la culture le pilotage de la politique de réparation des biens culturels, en lieu et place du ministère des affaires étrangères. La CIVS fut confortée et son champ de compétence étendu.

1 - Une nouvelle organisation au sein de l'État en 2018

La réforme de 2018, matérialisée par le décret n° 2018-829 du 1^{er} octobre 2018⁵⁵, modifia le partage des responsabilités internes à l'État tel qu'il résultait de l'organisation arrêtée dans les années 1950.

Il fut finalement décidé de ne pas intégrer la nouvelle structure de pilotage à la CIVS, le positionnement au sein du ministère de la culture paraissant plus opérationnel pour mettre en œuvre la recherche proactive d'œuvres spoliées. La nouvelle mission ne fut pas rattachée au service des musées de France, afin de limiter de possibles conflits d'intérêts, mais au secrétariat général, qui semblait plus à même de porter cette politique mémorielle transversale.

Par ailleurs, par une décision non formalisée mais bel et bien effective, le ministère des affaires étrangères fut déchargé de sa responsabilité juridique sur les MNR. L'« affaire Vollard », initiée par les ayants droit en 2013 et finalement tranchée par le juge administratif en 2023, avait montré que la compétence du ministère des affaires étrangères en matière de MNR était source de confusion, la directrice du service des musées de France ayant pris en l'espèce une décision qu'elle n'était pas compétente pour prendre, ce qui avait conduit à rallonger de plusieurs

⁵⁵ Décret n° 2018-829 du 1^{er} 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.

années le déroulement d'une affaire déjà très longue (dix ans en tout). Si les archives diplomatiques restent décisives pour les recherches, le ministère des affaires étrangères fut ainsi déchargé de toute responsabilité décisionnelle et opérationnelle. Il reste cependant, au même titre que le ministère de la culture, représenté devant la CIVS.

2 - La mission de recherches et de restitutions du ministère de la culture : une volonté de rendre plus efficace l'action de l'État

Quatre missions principales sont confiées à la mission de recherche et de restitution des biens culturels spoliés entre 1933 et 1945 (M2RS). Il lui revient en premier lieu d'assurer l'animation et la coordination des acteurs contribuant à l'action d'identification et de restitution des biens culturels spoliés pendant la période 1933-1945. Elle a la charge, pour ce faire, de mettre en œuvre des recherches permettant l'identification des biens culturels spoliés conservés par les institutions publiques et d'instruire des cas de spoliations de biens culturels en assurant, en lien avec la CIVS, la recherche des propriétaires de ces biens et de leurs ayants droit.

La M2RS est également chargée de sensibiliser les publics et professionnels aux enjeux soulevés par les spoliations de biens culturels pendant la période 1933-1945. Ces missions ont été progressivement précisées et étoffées. Le personnel de ce nouveau service fut constitué à moyens humains constants, en réunissant les trois agents du service des musées de France et deux agents de la CIVS qui travaillaient déjà sur le sujet, le chef de mission était, quant à lui, chargé de mission sur ce sujet au sein du secrétariat général du ministère de la culture. Le nouveau service fut chargé d'intensifier les efforts de restitution de biens culturels spoliés au moyen de recherches systématiques, mais sans augmentation de ses moyens, ce qu'on ne peut que regretter. Il fut doté dès 2019 d'un budget de recherche (220 000 € en 2024) permettant d'engager des chercheurs de provenance indépendants, en soutien de la mission et des musées.

3 - Une extension du champ d'intervention de la CIVS en matière de biens culturels, en phase avec la réalité des spoliations

Alors que la suppression de la CIVS avait été actée lors d'une réunion interministérielle en 2017, la commission fut finalement confortée et vit ses compétences étendues par un décret du 1^{er} octobre 2018.

Cette consolidation institutionnelle de la CIVS s'opéra tout en accordant une importance nouvelle à la recherche d'œuvres spoliées présentes dans les collections publiques en vue de leur restitution, alors que

l'activité de la commission étant jusqu'alors essentiellement consacrée à l'indemnisation⁵⁶. Si la France est le seul État à encore indemniser les biens spoliés sous l'Occupation, notamment les biens culturels, le nombre de restitutions de biens culturels, notamment recommandées par la CIVS, restait en effet limité. Malgré sa forte implication en matière d'indemnisation, la France était ainsi placée en porte à faux par rapport aux Principes de la Conférence Washington de 1998, que dominent l'identification et la restitution des œuvres spoliées présentes dans les collections publiques. Ce hiatus avait notamment été mis en évidence lors de la première rencontre, en septembre 2017, entre les cinq commissions nationales européennes en charge de l'examen des demandes d'indemnisation ou de restitution d'œuvres d'art déposées par les victimes ou leurs ayants droit.

Le décret n° 2018-829 du 1^{er} 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, a fait évoluer en profondeur l'approche en matière de réparation des biens culturels spoliés. Il soulignait ainsi dans son article 1^{er} le caractère subsidiaire de l'indemnisation par rapport à la restitution. Il instaure un régime spécifique de traitement des dossiers culturels incluant une possibilité d'auto-saisine et prévoyant la mise en place d'un collège élargi (comprenant quatre personnalités qualifiées en matière d'histoire de l'art, de marché de l'art, d'histoire de la Seconde Guerre mondiale et de droit du patrimoine). L'instruction de ces dossiers est désormais assurée par la M2RS.

D - Des recherches élargies aux provenances de l'ensemble des collections

Les objectifs de la politique de réparation furent par ailleurs sensiblement élargis.

Les biens culturels entrés dans les collections publiques à partir de 1933, par acquisition, dons ou legs, firent désormais l'objet d'une attention accrue lorsque les informations relatives à leur provenance sont lacunaires. À ce jour toutefois, seuls quelques établissements français ont entrepris une revue systématique de la provenance de leurs collections.

⁵⁶ Cf. notamment J-P. Bady, *La réparation des spoliations des biens juifs*, Commentaire, 2011.

Par ailleurs, la provenance des œuvres que projettent d'acquérir les musées et la sécurisation des procédures d'acquisition font désormais l'objet d'une attention accrue.

1 - Les entrées dans les collections publiques depuis 1933 : des recherches nécessaires en l'absence de provenance précise

La prise de conscience de la présence possible de biens spoliés au sein des collections acquises depuis 1933 est récente. Les spoliations débutèrent en Allemagne dès cette date ; des Juifs furent contraints de fuir à l'étranger et, pour survivre matériellement, de céder certains de leurs biens. En l'absence d'informations précises sur la provenance des œuvres acquises, rien ne permet *a priori* d'exclure le risque de spoliations.

Le risque ne se limite pas aux acquisitions réalisées durant la seule période allant de 1933 à 1945. L'ensemble des acteurs rencontrés par la Cour ont souligné la grande sensibilité qui s'attache aux décennies suivantes. À partir des années 1950, l'indifférence et l'oubli dans lesquels était tombée la question des spoliations, la faiblesse des contrôles exercés et l'absence de cadres déontologiques affirmés, ont facilité la remise en vente sur le marché de l'art de biens susceptibles d'avoir été pillés ou spoliés.

Enfin la sensibilité des entrées dans les collections publiques depuis 1933 ne se limite pas aux biens échangés dans le cadre de transactions commerciales. Comme l'illustre l'affaire du tableau de Chagall « Le Père » ou certaines affaires à l'étranger, les dons, legs et datations ne sont pas par principe épargnés par ce risque.

Le Père de Chagall : un exemple du risque attaché aux acquisitions à titre gratuit

L'œuvre du peintre Marc Chagall, *Le Père*, réalisée en 1911, avait été acquise en 1928 par un luthier polonais juif, David Cender. Celui-ci fut spolié de tous ses biens quand il fut forcé de rejoindre le ghetto de Lodz. Déporté à Auschwitz, où sa femme et sa fille furent exterminées, ce musicien survécut et s'installa en France où il décéda en 1966, sans jamais recouvrer la possession du tableau.

Selon des circonstances encore inconnues à ce jour, Marc Chagall racheta ce tableau entre 1947 et 1953, ignorant probablement les circonstances par lesquelles David Cender en avait été dépossédé. La toile entra par dation en paiement de droits de succession dans les collections nationales, en 1988, et fut affectée au Centre Pompidou qui la déposa au musée d'art et d'histoire du Judaïsme à Paris.

Les ayants droit de David Cender demandèrent la restitution de l'œuvre, dont la sortie des collections publiques fut opérée par la loi du 21 février 2022 relative à la restitution ou la remise de certains biens culturels aux ayants droit de leurs propriétaires victimes de persécutions antisémites.

En parallèle, l'attention se porte sur les procédures d'acquisition des musées. Les plus importants cherchent à les renforcer pour y inclure des diligences relatives aux provenances des œuvres dont ils projettent l'acquisition. Souvent, cette volonté se heurte à un manque de moyens ou de certitude sur la provenance, ce qui aboutit, pour l'heure, à renoncer à l'acquisition en cas de doute.

2 - Des conséquences tirées de ces nouveaux objectifs par la loi du 22 juillet 2023

L'extension de la problématique des spoliations aux possibles entrées de bien spoliés dans les collections publiques et l'engagement pris par l'État de les rechercher activement, ainsi que leurs propriétaires, ont eu plusieurs conséquences :

- la nécessité de recourir au cas par cas à une loi spéciale pour faire sortir les œuvres concernées des collections publiques afin de les restituer devait évoluer en faveur d'une procédure moins lourde ;
- la période de temps et le champ géographique des spoliations susceptibles d'entraîner restitution devaient être élargis au-delà du territoire français et de la période de l'Occupation, à l'ensemble de l'Europe occupée et de la période des spoliations nazies (1933-1945) ;
- l'organisation administrative, déjà modifiée en 2018 en raison à l'attention accrue portée à l'objectif de restitution, devait être ajustée pour tenir compte de cette double évolution.

Tel a été l'objet de la loi du 22 juillet 2023 relative à la restitution des biens culturels ayant fait l'objet de spoliations dans le contexte des persécutions antisémites perpétrées entre 1933 et 1945 et du décret n° 2004-11 du 5 janvier 2024 pris pour son application, qui tirent les conséquences de ces évolutions. Ils complètent et précisent le cadre juridique et administratif de la politique d'indemnisation et de réparation, décrit au chapitre suivant.

CONCLUSION

Les spoliations de biens culturels ont été l'une des composantes d'un processus plus général de spoliation, contribuant à l'effacement des Juifs en France comme dans le reste de l'Europe.

Nombre des biens culturels spoliés dans ces différents cadres furent envoyés en Allemagne et en Autriche, jusqu'en 1944. À la fin de la guerre, près de 60 000 furent rapportés dans le cadre du processus de « récupération artistique » supervisé par les Alliés. À partir de 1944, les autorités françaises procédèrent à la restitution de près de 45 000 d'entre eux. Cet effort massif de réparation prit fin au tout début des années 1950. Les biens non restitués d'intérêt limité furent vendus par les Domaines, à l'exception d'un peu moins de 2 200 biens sélectionnés pour être confiés à la garde de l'État, les œuvres MNR.

Le début des années 1950 a marqué le début de quatre décennies d'indifférence et d'oubli des spoliations perpétrées contre les Juifs. Il fallut attendre les années 1990, en France comme ailleurs en Europe, pour que la conscience des spoliations et l'acceptation politique d'une nécessaire réparation s'imposent.

La réparation des biens culturels fut d'abord une composante secondaire de l'effort de réparation des spoliations dans leur ensemble, réinitié à partir de la toute fin des années 1990, sous l'égide de la commission d'indemnisation des victimes de spoliation créée en 1999 suite aux travaux de la Mission Mattéoli.

L'enjeu des spoliations de biens culturels gagna par la suite en visibilité, notamment par le biais d'affaires emblématiques. Au début des années 2010, une nouvelle impulsion fut donnée, pour « dynamiser » la politique de réparation : l'État ne devait plus seulement intervenir en cas de demande de réparation mais prendre l'initiative de recherches de provenance sur les MNR. Ce changement de doctrine a contribué à une hausse des restitutions. Par ailleurs, si la perception des enjeux de réparation s'est longtemps limitée, pour l'essentiel, aux biens « MNR », ce sont désormais les acquisitions réalisées à partir de 1933 par les musées qui sont concernées.

À partir de 2018, une nouvelle organisation a été mise en place pour la gestion de ces questions, le ministère de la culture créant en son sein, une mission de recherches et de restitution des biens culturels spoliés entre 1933 et 1945, par regroupement de moyens dispersés, tandis que la CIVS voyait ses compétences et ses moyens d'action renforcés sur les biens culturels spoliés.

L'action de réparation porte ainsi aujourd'hui sur des objectifs plus larges. Le défi pour les pouvoirs publics s'en trouve accru, alors que le passage du temps rend plus complexe la réalisation de ces objectifs.

Chapitre II

Un cadre juridique et administratif solide, des restitutions peu nombreuses mais en hausse

L'effort de réparation de la France repose aujourd'hui sur un cadre juridique solide, qui offre aux ayants droit potentiels plusieurs voies de réclamation, administratives ou judiciaires. Ce cadre, récemment complété par la loi du 22 juillet 2023, présente plusieurs caractéristiques qui le distinguent favorablement des systèmes en vigueur ailleurs, en Europe et aux États-Unis : il offre des possibilités d'indemnisation qui restent largement ouvertes ; en matière de restitutions, le statut des MNR permet de rendre une œuvre de cette catégorie avec des formalités réduites ; enfin, ce cadre permet au juge judiciaire de prononcer la nullité *ab initio* des ventes à caractère de spoliation, ce qui entraîne la nullité de tous les transferts de propriété subséquents et le rétablissement dans ses droits du propriétaire spolié, dispositif qui résulte de l'ordonnance du 21 avril 1945, toujours en vigueur. La loi du 22 juillet 2023 simplifie, quant à elle, la procédure de sortie des collections nationales d'œuvres qui s'avèreraient spoliées.

Contrastant avec les moyens légaux qui résultent de ce cadre juridique favorable aux victimes et à leurs ayants droit, plusieurs facteurs ont empêché de faire aboutir pleinement l'effort en matière de restitutions et de sécurisation des collections publiques : la pauvreté des moyens en matière de recherche et le nombre trop réduit des spécialistes mobilisés autour de cette tâche sont les principaux.

I - Un cadre juridique solide qui offre plusieurs voies de réclamation

La réparation des spoliations de biens culturels s'exerce aujourd'hui dans un cadre juridique robuste, offrant aux personnes spoliées et à leurs ayants droit plusieurs voies de recours, administratives et judiciaires, pour demander une indemnisation ou la restitution des biens concernés. La comparaison avec les systèmes mis en œuvre par les autres États européens ne révèle pas de carences s'agissant du système français.

Les réparations ont progressé, qu'il s'agisse des indemnisations ou des restitutions, en particulier depuis le début des années 2010. Elles concernent cependant principalement les biens MNR.

A - La loi-cadre du 22 juillet 2023 complète le cadre juridique des réparations

1 - Une procédure simplifiée de restitution des biens des collections publiques

Jusqu'à la loi du 22 juillet 2023, la procédure pour restituer des œuvres des collections publiques était particulièrement complexe : la CIVS se prononçait par un avis au Premier ministre, qui devait ensuite déposer un projet de loi pour déroger au principe d'inaliénabilité attaché aux biens des collections publiques et autoriser leur sortie⁵⁷. Il n'était en effet pas possible de recourir à la procédure générale de déclassement des œuvres⁵⁸, dès lors que celle-ci permet uniquement de faire sortir des collections les œuvres considérées comme ayant perdu leur intérêt public.

De telles lois d'espèce avaient déjà été nécessaires pour restituer des œuvres relevant du patrimoine culturel africain. Une loi du 24 décembre 2020 avait par exemple autorisé la restitution d'œuvres à la République du Bénin et à la République du Sénégal⁵⁹. Mais elles n'avaient été utilisées que pour restituer des œuvres à des États, pas à des personnes privées. La loi du 21 février 2022, votée à l'unanimité, avait constitué une première en

⁵⁷ Le principe d'inaliénabilité n'a en effet pas de valeur constitutionnelle (QPC du 26 octobre 2018, Société Brimo de Laroussilhe).

⁵⁸ Prévue aux articles R. 115-1 à R. 115-4 du code du patrimoine.

⁵⁹ Loi n° 2020-1673 du 24 décembre 2020 relative à la restitution de biens culturels à la République du Bénin et à la République du Sénégal.

restituant ou en remettant quinze tableaux, dessins et sculpture des collections publiques françaises, spoliés avant et pendant la Seconde Guerre mondiale, notamment « *Rosiers sous les arbres* » de Klimt conservé par le musée d'Orsay ou encore des œuvres ayant appartenu à Armand Dorville (voir les annexes n°10 et 11).

Cette loi a constitué une avancée significative tout en révélant aussi les fragilités propres à ce régime de restitution très complexe. La lourdeur de la procédure législative et sa rareté ont ainsi pu conduire à traiter en un temps contraint l'instruction de certains dossiers, y compris très complexes. La demande de restitution du « *Père* » de Chagall est ainsi intervenue en septembre 2020, tandis que la présentation du projet de loi en conseil des ministres a eu lieu en novembre 2021, soit un peu plus d'un an plus tard. L'instruction et la prise de décision ont ainsi dû se dérouler dans le cadre d'un calendrier très contraint. La décision de restitution de cette œuvre n'avait pas encore été prise au moment du dépôt du projet de loi et a dû être ajoutée à celui-ci par amendement.

Alors que l'étude d'impact de la loi d'espèce du 21 février 2022 indiquait qu'une loi prévoyant un mécanisme administratif général de sortie des collections publiques ne serait pas opératoire, compte tenu de la diversité des situations en jeu, le Conseil d'État recommanda, dans son avis relatif à la loi, « *que l'élaboration d'une telle loi soit étudiée afin d'éviter la multiplication de lois particulières et de permettre d'accélérer les restitutions* ».

2 - La loi-cadre améliore le dispositif d'instruction des réparations

La loi-cadre du 22 juillet 2023 a créé une procédure administrative de sortie des collections publiques pour les biens culturels spoliés dans le cadre des persécutions antisémites perpétrées entre 1933 et 1945. Le législateur a fait le choix de traiter cette question séparément de celle de la restitution des restes humains et des biens culturels issus d'un contexte colonial, qui devrait donner lieu à des lois séparées et des solutions différentes sur le fond⁶⁰.

Avec cette loi, une personne publique peut désormais prononcer directement, sans devoir attendre le vote d'une loi spéciale, la sortie de ses collections d'un bien culturel ayant fait l'objet d'une spoliation. Ce dispositif s'applique également aux biens relevant des collections des

⁶⁰ Concernant la sortie des restes humains et des œuvres issues du contexte colonial des collections publiques pour restitution à un État étranger, le mécanisme envisagé mi-2024 sera différent et s'appuiera sur un contrôle du Conseil d'État.

musées de France, qu'ils appartiennent à des personnes publiques ou à des personnes morales de droit privé à but non lucratif. La décision de sortie des collections ne peut être prise qu'après avis d'une commission administrative indépendante placée auprès du Premier ministre, que le décret d'application nomme « *commission pour la restitution des biens et l'indemnisation des victimes de spoliations antisémites* » mais qui est la CIVS continuée, qui conserve son acronyme. L'accent est ainsi mis sur les restitutions, ce qui confirme l'orientation donnée par le décret du 1^{er} octobre 2018 relatif à la CIVS, aux termes duquel la commission peut recommander « *toute mesure nécessaire de restitution ou, à défaut, d'indemnisation, en cas de spoliations de biens culturels (...)* ».

La loi étend également le champ d'application matériel des restitutions de l'ordonnance du 21 avril 1945, au niveau temporel comme au plan géographique. L'ordonnance ne s'appliquait en effet qu'aux spoliations intervenues entre le 16 juin 1940 et le 9 août 1944, de sorte qu'un dossier comme le dossier *Saulmann*⁶¹ n'a pas pu être examiné par la CIVS, la spoliation étant supposée être intervenue avant l'Occupation. Le nouveau régime en vigueur couvre la période allant du 30 janvier 1933 au 8 mai 1945, ce qui devrait conduire à examiner davantage de ventes effectuées sous contrainte. La loi s'aligne ainsi sur la compétence temporelle de la M2RS et sur les standards internationaux, qui font commencer les spoliations avec l'arrivée de Hitler au pouvoir.

La compétence territoriale est également étendue. Seules les œuvres ayant été spoliées sur le territoire français pouvaient en effet jusqu'alors faire l'objet d'un examen par la CIVS, de sorte que les restitutions de « *Rosiers sous les arbres* » de Klimt ou du « *Père* » de Chagall n'ont par exemple pas été examinées par la CIVS, les spoliations de ces œuvres ayant été perpétrées hors de France. Désormais, les spoliations intervenues « *dans le contexte des persécutions antisémites perpétrées par l'Allemagne nazie et par les autorités des territoires qu'elle a occupés, contrôlés ou*

⁶¹ Les tableaux, *Siège de Carthage* par Scipion Emilien (école florentine du XV^{ème} siècle) et *Vierge à l'Enfant* (école padouane du XV^{ème} siècle) appartenaient aux collectionneurs Ernst et Agathe Saulmann, contraints de fuir l'Allemagne nazie en 1935 en raison des persécutions antisémites. Ils allèrent en Italie puis en France, durent laisser une grande partie de leurs biens et furent obligés d'en vendre d'autres. Les tableaux, passés par la France pendant l'Occupation et retrouvés en Allemagne dans la collection de Hermann Goering à la Libération, furent rapatriés en France et affectés au Louvre comme œuvres MNR en 1949. Ils étaient exposés au musée d'Angers et au musée de Picardie, jusqu'à leur restitution en 2023. Les dossiers ont été traités directement par le ministère de la culture sans intervention de la CIVS, celle-ci n'étant pas compétente en raison de la date supposée de la spoliation.

influencés, notamment l'autorité de fait se disant « gouvernement de l'État français » » pourront désormais également être examinées par la CIVS, ce qui devrait la conduire à identifier des ayants droit dans le cadre des régimes successoraux propres aux États concernés.

La loi ne modifie pas le champ de compétence de la CIVS en matière d'indemnisation.

Elle prévoit enfin, d'une part, que le certificat d'exportation nécessaire pour pouvoir sortir du territoire français le bien en cause ⁶² est délivré de plein droit à l'œuvre restituée et, d'autre part, que « *d'un commun accord la personne publique et le propriétaire ou ses ayants droit peuvent convenir de modalités de réparation de la spoliation autres que la restitution du bien* ». Le décret prévoit à cet égard qu'il peut notamment s'agir de « *la conclusion d'une transaction permettant le maintien du bien dans les collections ou d'un accord sur les conditions de la présentation du bien au public ou sur celles de sa conservation par la personne publique* ». Cette nouvelle possibilité de réparation est directement inspirée de la transaction conclue en 2020 par le musée Labenche de Brive-la-Gaillarde avec les héritiers d'un propriétaire Juif allemand spolié en 1936 (voir encadré) et par celle conclue en 2005 pour « *L'homme à la guitare* » de Georges Braque, détenu par le musée national d'art moderne (cf. *supra*).

**Un précédent en matière de réparation transactionnelle :
la tapisserie du musée Labenche de Brive-la-Gaillarde**

La tapisserie « *L'Odorat* » réalisée par la Manufacture royale de Mortlake a été achetée, en 1995, par le musée Labenche de Brive-la-Gaillarde et repérée en 2016 par les héritiers de la maison d'art A.S Drey, l'œuvre ayant fait l'objet d'une vente forcée en Allemagne en 1936. L'affaire est restée pendant jusqu'à la création de la M2RS en 2019, qui s'y est investie et a réussi, d'une part, à confirmer que l'œuvre avait bien été spoliée et, d'autre part, à permettre la conclusion en 2020 d'un accord entre les héritiers Drey et la collectivité, permettant que la tapisserie soit rachetée à la famille par le musée et qu'elle y reste exposée, accompagnée de cartels explicatifs relatant sa provenance.

La loi définit ainsi un régime juridique complet qui permet aussi bien de faciliter les restitutions d'œuvres présentes dans les collections publiques que de trouver des mesures alternatives de réparation, pouvant, dans certains cas, davantage correspondre au souhait des personnes spoliées ou de leurs ayants droit.

⁶² C'est le cas, aux termes de l'article L111-1 du code du patrimoine, de toutes les œuvres appartenant aux collections publiques et aux collections des Musées de France.

Enfin, la loi-cadre renforce la compétence de la CIVS en matière de restitution des biens culturels spoliés dans le cadre des persécutions antisémites perpétrées entre 1933 et 1945. Tous les cas de restitution ont désormais vocation à être examinés par celle-ci, de façon à créer une doctrine administrative harmonisée. La loi prévoit par ailleurs que les avis anonymisés de la CIVS concernant les biens culturels présents dans les collections publiques devront désormais être publiés dans un délai d'un mois après la décision prise par la personne publique. Si la CIVS publie depuis 2023 une sélection de ses recommandations les plus notables de l'année, ce qui constitue une avancée, elle apparaît toutefois en retrait sur ce point par rapport à ses homologues européens, qui publient l'ensemble de leurs décisions.

Il serait souhaitable, dans ce contexte, de faire apparaître les constantes et évolutions de la doctrine de la CIVS sur le moyen terme et de publier par étapes ses recommandations relatives à des demandes de restitution et d'indemnisation de biens culturels spoliés, en commençant par les plus significatives et les plus récentes.

Ce nouveau régime de restitution ambitieux doit permettre tout à la fois d'accélérer les procédures de restitution, de responsabiliser les propriétaires publics, qui peuvent désormais être à l'initiative, dans un cadre bien établi, de restitutions, et d'homogénéiser les réponses apportées aux différentes demandes de restitution, qui ont désormais toutes vocation à être examinées par la CIVS. L'ordonnance du 21 avril 1945 restant en vigueur, il sera toutefois possible, pour les demandeurs, de recourir à la voie judiciaire, notamment lorsqu'ils n'ont pu obtenir satisfaction par la voie administrative.

B - Un cadre normatif offrant plusieurs voies de recours

1 - La voie judiciaire et l'ordonnance du 21 avril 1945

La Déclaration interalliée de Londres de 1943 autorisait les États signataires à déclarer non valables tous transferts de propriété qui avaient eu lieu dans des territoires sous occupation, que ces transferts ou transactions se soient manifestés sous la forme de pillage ou de transactions d'apparence légale. La Déclaration fut adoptée par le Gouvernement provisoire de la République française par une ordonnance du 12 novembre 1943, puis par l'ordonnance du 21 avril 1945, qui la confirma et la précisa.

L'ordonnance du 21 avril 1945, toujours en vigueur, reste l'un des piliers du régime français de restitution des biens culturels spoliés pendant l'Occupation et singularise la France par rapport aux autres États concernés par le sujet. Fortement dérogatoire au droit commun, elle permet aux victimes de spoliations et à leurs ayants droit de faire constater la nullité des transferts de propriété effectués en application de la législation promulguée par le régime de Vichy et d'obtenir la restitution des biens spoliés en quelques mains qu'ils se trouvent. Les transferts effectués par l'occupant allemand sont également considérés comme nuls.

Concrètement, dès que la nullité de l'acte initial de transfert de propriété du bien est prononcée par le juge, toutes les transactions postérieures ayant porté sur ce bien sont frappées de nullité et le propriétaire du bien à la date de la décision, qu'il soit une personne privée ou publique, voit sa propriété abolie. Le régime de recevabilité des demandes est également fortement exorbitant du droit commun : si ces actions en nullité ne pouvaient en principe être exercées que jusqu'au 31 décembre 1951, les demandeurs peuvent être relevés de la forclusion s'ils démontrent qu'ils ont été dans l'impossibilité d'agir dans ce délai. Cette condition a été régulièrement retenue par le juge.

Des restitutions de biens classés MNR ont ainsi été ordonnées sur le fondement de l'ordonnance de 1945 (arrêt de la Cour d'appel de Paris du 2 juin 1999, *Ayants droit Gentili di Giuseppe*), mais aussi des restitutions d'œuvres relevant du domaine public (Cour d'appel de Paris, 30 septembre 2020, *ayants droit Gimpel*).

Le juge a également récemment considéré, de façon dérogatoire au code civil, que l'acquéreur de bonne foi d'un bien spolié ne pouvait prétendre en être devenu le propriétaire légitime et qu'il devait le restituer à la personne victime de spoliation et à ses ayants droit (Cour de Cassation, 1^{er} juillet 2020, *Héritiers Bauer contre Époux Toll* – concernant une œuvre de Pissarro acquise par des collectionneurs américains et présentée au musée Marmottan). C'est également sur le fondement de l'ordonnance du 21 avril 1945 que le juge judiciaire français s'est récemment estimé compétent pour ordonner à la maison de vente Christie's⁶³, dans les locaux londoniens de laquelle se trouvait une œuvre figurant au Répertoire des biens spoliés⁶⁴, de restituer celle-ci sous astreinte et de communiquer aux ayants droit de la personne spoliée, en dépit du secret commercial, toutes les informations relatives à l'œuvre dont elle disposait.

Malgré les aléas liés à tout contentieux, l'ordonnance du 21 avril 1945 est ainsi apparue, dans la période récente, comme un instrument juridique efficace pour obtenir la restitution d'une œuvre spoliée.

La voie judiciaire et la demande devant la CIVS étant totalement indépendantes l'une de l'autre (principe réaffirmé dans la décision *Toll*), certains demandeurs ont pu préférer abandonner au moins provisoirement une procédure devant la CIVS afin de privilégier la voie judiciaire (affaire *Gimpel*) ou bien s'adresser au juge judiciaire après qu'une demande de restitution ait été refusée devant la CIVS (affaire *Dorville*, annexe 5).

⁶³ Jugement du tribunal judiciaire de Paris du 27 janvier 2023, *Famille Hauser contre Christie's*.

⁶⁴ Publié entre 1947 et 1949.

L'ordonnance du 21 avril 1945 fonctionne ainsi comme un aiguillon qui a conduit l'administration à améliorer l'efficacité des mécanismes administratifs de restitution. La jurisprudence à laquelle elle a donné lieu, articulée à celle de la CIVS, a progressivement permis de dessiner une doctrine en matière de réparation des biens culturels spoliés. Tel est par exemple le cas pour ce qui est de la reconnaissance des « ventes forcées » comme ventes spoliatrices. (Voir annexe 9).

Outre l'ordonnance du 21 avril 1945, le juge judiciaire a pu se fonder sur d'autres bases juridiques pour ordonner la restitution d'œuvres spoliées. Il a pu ainsi ordonner, sur le fondement du code civil, la restitution d'une œuvre MNR, une sculpture de Rodin, (décision du TGI de Paris du 3 janvier 1979 dite « *Todt* »)⁶⁵ ou encore la restitution d'une œuvre de Klimt appartenant au musée d'art moderne de la Ville de Strasbourg, dont il a été considéré qu'elle avait été acquise de mauvaise foi, ce qui ne permettait pas à la prescription triennale de s'appliquer (décision du TGI de Strasbourg du 11 janvier 1999). Ces applications du code civil en matière de restitution d'œuvres spoliées sont cependant restées isolées.

2 - Le recours à la médiation et à la conciliation

La dimension mémorielle du sujet des spoliations, la complexité des mécanismes de restitution pouvant impliquer plusieurs acteurs étatiques et un grand nombre d'ayants droit et l'horizon d'équité dans lequel sont organisées les restitutions, ont conduit le gouvernement à ménager, dès la création de la CIVS, la possibilité d'une médiation entre les parties. La CIVS a plusieurs fois fait usage de cette faculté dans la période récente.

Elle a, par exemple, favorisé dans ce cadre la conclusion d'un accord, à fort enjeu financier, impliquant la France ainsi qu'un musée d'un autre État⁶⁶. L'antenne de Berlin de la CIVS a également été à l'initiative, depuis 2019, de plusieurs médiations impliquant des citoyens allemands souhaitant spontanément restituer à leurs propriétaires légitimes des biens pillés par leurs aïeux en France sous l'Occupation. Certains des biens culturels concernés ne rentraient pas *stricto sensu* dans le champ des spoliations mais la CIVS a considéré que la dimension mémorielle de ces affaires impliquait de trouver une solution. Ainsi, faute de pouvoir être restituée à ses propriétaires légitimes non identifiés, une œuvre du peintre Nicolas Rousseau, vraisemblablement pillée par un soldat allemand et qui se trouvait en possession d'un de ses descendants, a été mise provisoirement en dépôt dans les services de la CIVS à Berlin puis exposée au centre mondial de la paix à Verdun, accompagné d'un cartel expliquant sa provenance.

⁶⁵ Il s'agit d'un cas particulier, portant sur la restitution de l'œuvre MNR à l'ayant droit du propriétaire allemand, dignitaire nazi, à qui l'œuvre achetée pendant la guerre avait été offerte.

⁶⁶ Affaire d'une œuvre de Constable spoliée détenue par le musée des Beaux-Arts de la ville de la Chaux-de-Fonds en Suisse (cf. *supra*).

La CIVS s'est également impliquée dans des médiations visant à trouver un accord équitable entre différents ayants droit en conflit, notamment lorsque ce désaccord empêchait la restitution ou l'indemnisation effective ou lorsque les demandeurs à l'origine d'une procédure ne se voyaient finalement pas reconnaître la qualité d'ayants droit.

La possibilité d'organiser des « conciliations » a été maintenue par le nouveau décret régissant l'activité de la CIVS.

Compte tenu de l'extension des compétences de la CIVS et de la tendance des nouveaux dossiers à être plus complexes, le recours aux conciliations devrait s'accroître. Or, la Cour a constaté que seule l'équipe dirigeante de la commission, composée du président, du directeur et du rapporteur général, était impliquée dans la conduite de celles-ci. Afin de favoriser la mise en cohérence de la doctrine de la CIVS, il serait préférable d'associer davantage le collège délibérant à la conduite de ces conciliations et à leurs résultats. De même, celles-ci devront impliquer une coopération avec la M2RS, comme pour les autres dossiers instruits.

3 - Un dispositif français conforme aux principes internationaux

Le régime juridique des restitutions de biens culturels spoliés du fait des législations antisémites mises en œuvre par le III^{ème} Reich et ses alliés est marqué par l'existence d'un cadre international de droit souple. Les États-Unis ont joué un rôle important dans la définition de ce cadre et, plus généralement, dans la mise en œuvre d'un régime de réparation des spoliations.

Ils ont ainsi été à l'initiative de la conférence de Washington en 1998⁶⁷, qui a marqué le retour de la question au niveau diplomatique⁶⁸. Celle-ci a acté que la politique de réparation de ces spoliations relevait de chaque État, mais précisé que ces politiques devaient respecter onze principes dits « de Washington » afin d'aboutir à des solutions « justes et équitables ». Ces principes irriguent aujourd'hui toutes les politiques de restitution de biens culturels spoliés du fait des lois antisémites. Ils ont été complétés, le 5 mars 2024, par des « *best practices* », qui visent à en expliciter la portée dans un sens plus favorable aux ayants droit.

⁶⁷ Elle a été organisée par l'ambassadeur américain chargé des négociations sur les indemnités dues aux Juifs d'Europe, Stuart Eizenstadt, et réunit 44 États et 13 ONG.

⁶⁸ Plusieurs textes, s'inscrivant dans la lignée des Principes de Washington, vont par la suite être adoptés : résolution 1205 du 4 novembre 1999 de l'Assemblée du Conseil de l'Europe, déclaration de Vilnius du 5 octobre 2000, déclaration de Terezin du 30 juin 2009. Dans la foulée de l'adoption des Principes de Washington, le Conseil international des musées (ICOM) a par ailleurs adopté des recommandations concernant la restitution des œuvres d'art spoliées ayant appartenu à des personnes juives.

Par la suite, les États-Unis ont signé avec l'Allemagne un accord bilatéral afin de s'assurer du plein effet des Principes de Washington (déclaration commune signée entre les États-Unis et l'Allemagne en 2018, obligeant cette dernière à rechercher et à restituer les biens culturels spoliés du fait du national-socialisme). La réparation des conséquences de la déportation⁶⁹ ou encore des spoliations bancaires⁷⁰ a donné lieu à la conclusion d'un accord entre la France et les États-Unis, qui a permis de mettre un terme aux actions judiciaires de groupe intentées aux États-Unis contre les banques françaises en contrepartie de la mise en place rapide d'un dispositif français de réparation rénové en 1999.

Par ailleurs, le *Foreign Sovereign Immunities Act*⁷¹ permet à des particuliers d'intenter des actions relatives à des œuvres spoliées pendant la période nazie devant les juridictions américaines. Ainsi, dans l'affaire *Altmann contre République d'Autriche* (541 U.S. 677, 2004), concernant six tableaux de Gustav Klimt confisqués par les nazis en 1938 à Ferdinand Bloch-Bauer et détenus par le musée national autrichien du Belvédère, les demandeurs ont intenté une action en justice aux États-Unis contre la République d'Autriche (l'affaire a finalement été tranchée par une formation arbitrale autrichienne). Une affaire est actuellement pendante aux États-Unis, contre le Musée Sampo, à Tokyo, propriétaire des *Tournesols* de Van Gogh depuis 1987, de la part des héritiers de Paul von Mendelssohn-Bartholdy, dont la collection a été spoliée dans les années 1930, qui ont déposé devant un tribunal de l'Illinois une « *plainte en restitution et pour enrichissement illégitime* »⁷².

⁶⁹ Le 8 décembre 2014, la France et les États-Unis ont signé un accord instituant un fonds d'indemnisation de 60 millions de dollars au bénéfice des victimes de la Shoah déportées depuis la France et qui, du fait de leur nationalité, n'ont pu avoir accès au régime des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre.

⁷⁰ Les modalités de la réparation des spoliations commises sur les avoirs bancaires sont régies par l'accord de Washington conclu entre la France et les États-Unis d'Amérique le 18 janvier 2001.

⁷¹ En vertu du *Foreign Sovereign Immunities Act* (FSIA), voté en 1976, les États étrangers bénéficient devant les juridictions américaines d'une immunité de juridiction, sauf exceptions limitativement énumérées, notamment en cas d'« *appropriation réalisée en violation des lois internationales* ». En 2004, la Cour suprême a jugé dans l'affaire *Republic of Austria v. Altmann* (cf. *supra*) que le FSIA s'appliquait rétroactivement s'agissait d'une demande de restitutions d'œuvres spoliées pendant la période nazie. C'est également sur le fondement de cette loi que les contentieux contre la SNCF ont été initiés aux États-Unis (voir *infra*).

⁷² Des organisations juives internationales, telles que la *Claims Conference*, ou la *World Jewish Restitution Organization* jouent un rôle important en la matière. Le *Holocaust Claims Processing Office*, partenaire régulier de la CIVS et de la M2RS, est un service du Département des finances de l'État de New York.

En France, c'est le risque d'actions de groupe américaines contre la SNCF qui a conduit le ministère des affaires étrangères à se prononcer, en 2016-2017, en faveur du maintien de la CIVS et du respect des accords de Washington⁷³, permettant de garantir la « *paix juridique* » entre France et États-Unis telle que définie par l'article 2 de l'accord.

Ainsi, si le régime normatif français en vigueur n'autorisait pas la restitution d'œuvres spoliées présentes dans les collections publiques, des actions contre la France pourraient être intentées devant des juridictions américaines.

Au niveau européen, seul le Parlement européen s'est emparé directement du sujet, dans une résolution de 2019 qui demande aux États membres de « *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 date de la spoliation jusqu'à aujourd'hui* », et d'adopter des standards européens communs en matière de recherche de provenance.

Il n'existe pas de politique de coopération structurée entre les États concernés par ce sujet, même si les cinq commissions de restitution des biens culturels spoliés du fait du national-socialisme existant en Europe (en France, en Allemagne, en Autriche, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, qui ont tous adopté les Principes de Washington), se sont constituées en 2019 en réseau. Ce réseau organise des échanges d'informations réguliers et des séminaires communs mais ne vise pas une homogénéisation des pratiques compte tenu de la diversité des situations nationales et de la sensibilité du sujet. À titre d'exemple, le statut des œuvres de la collection ayant appartenu à Armand Dorville a donné lieu à des interprétations divergentes entre la France et l'Allemagne (voir l'annexe n° 5) sans qu'une harmonisation des décisions ait été envisagée.

⁷³ Le 18 janvier 2001, les gouvernements français et américain ont signé un accord relatif à l'indemnisation de ces spoliations intervenues pendant la Seconde Guerre mondiale, dit « Accord de Washington ». Les banques et les institutions financières ayant exercé une activité en France pendant cette période s'engagent à restituer aux détenteurs d'avoirs bancaires ou à leurs ayants droit les sommes bloquées à la suite des législations antisémites mises en œuvre par le gouvernement de Vichy et les autorités allemandes d'Occupation. Dans le cadre de l'Accord, les banques se sont engagées à satisfaire toute demande approuvée par la CIVS. En contrepartie, au titre l'article 2 de l'Accord de Washington, le Gouvernement américain s'est engagé à ce que, dans toute action présente et future pour lesquelles les États-Unis seront informés de l'existence d'une demande relevant du champ de l'accord, il informe ses tribunaux par la voie d'un *Statement of Interest* qu'il est de l'intérêt de la politique étrangère des États-Unis que la CIVS soit le cadre exclusif du traitement de ces demandes. Cet article concerne cependant les seules spoliations bancaires.

II - Des dossiers d'indemnisation moins nombreux, des montants moyens en hausse

Depuis la fin des années 2000, le nombre de demandes d'indemnisation déposées auprès de la CIVS pour des spoliations de toute nature est en diminution. Dans le même temps, le nombre des demandes visant des biens culturels et le montant des indemnisations accordées à ce titre a progressé, augmentant *de facto* leur part dans l'activité globale de la commission. Ces évolutions marquent un changement notable de perspective et fait de la qualité des liens de travail entre le ministère de la culture et la CIVS un élément décisif de l'action de réparation.

A - Une CIVS davantage mobilisée sur les biens culturels et les restitutions

1 - Des dossiers où les biens culturels sont davantage présents

L'activité de la CIVS est marquée par une augmentation progressive de la part des dossiers comprenant des biens culturels dans l'ensemble des dossiers enregistrés. Pendant la première période de son activité, entre 1999 et 2009, l'essentiel de l'activité de la commission a en effet porté sur des dossiers matériels (17 800) et bancaires (9 000). La part des dossiers comprenant des biens culturels mobiliers était bien moindre (3 800). Ces proportions ont fortement évolué pendant la période suivante 2009-2019, les biens culturels mobiliers enregistrés (560) représentant désormais un quart de l'ensemble des nouveaux dossiers enregistrés (2 280). Cette tendance s'est pérennisée puisqu'entre 2019 et 2022, la CIVS a examiné 297 dossiers dont 53 comprenant des biens culturels.

Jusqu'au décret du 1^{er} octobre 2018, la CIVS n'est ainsi intervenue que dans un nombre réduit de restitutions de biens classés MNR. Entre 1999 et 2019, elle ne s'est prononcée que sur 14 restitutions, alors que 81 œuvres ont été restituées au total par voie administrative (et cinq supplémentaires par la voie judiciaire⁷⁴). L'un des enjeux de la réforme de 2018-2019 était de faire examiner par la CIVS un plus grand nombre de dossiers culturels. Cette orientation a commencé à porter ses fruits entre 2020 et 2023 : sur 42 biens MNR restitués, 10 l'ont ainsi été à la suite d'une recommandation de la CIVS (voir l'annexe n° 8).

⁷⁴ Bien classés MNR restitués dans le cadre du jugement de la Cour d'appel de Paris du 2 juin 1999 rendu en faveur des ayants-droits de *Gentili di Giuseppe*.

La loi-cadre du 22 juillet 2023 a parachevé cette évolution : désormais, quasiment l'ensemble des dossiers de MNR (sauf ceux qui ne sont pas liés à l'application de législations antisémites) ont vocation à être examinés par la CIVS. De même, l'ensemble des œuvres spoliées qui seraient identifiées dans des collections publiques devront, quel que soit leur statut, être examinées par la CIVS pour être ensuite restituées.

2 - Le rôle devenu central de la CIVS en matière de restitutions

Cette évolution va dans le sens d'une plus grande efficacité. Elle a cependant pu soulever des inquiétudes au sein de la CIVS. La commission s'est en effet construite autour de son activité d'indemnisation des biens, de toute nature, spoliés aux Juifs, y compris les plus quotidiens, et a accordé une valeur importante à la portée symbolique de la réparation. Or certains membres de la structure craignent que la polarisation de l'activité de la CIVS et l'attention médiatique sur les biens culturels, ne donnent une vue biaisée de la réalité des spoliations et de la condition – très majoritairement modeste – des victimes.

De même, selon des membres de la CIVS, les dossiers relatifs à des biens culturels semblent marqués par une plus forte judiciarisation, par la plus grande présence de mandataires⁷⁵ et par une plus forte technicité juridique, alors même que la jurisprudence de la commission était traditionnellement marquée par une forte place laissée à l'équité (voir l'encadré ci-dessous). De nouveaux acteurs sont intervenus dans ce champ au cours de la dernière décennie : il s'agit de sociétés qui prennent l'initiative d'identifier des ayants droit de victimes de spoliation, notamment s'agissant de biens culturels, puis de leur proposer leurs services.

Les plus actives devant la CIVS sont la société canadienne *Mondex Corporation* et la société suisse *Moser*. En échange d'un partage d'information et de la réalisation de l'ensemble des diligences, elles réclament une part⁷⁶ de l'indemnisation obtenue ou du produit de la vente du bien culturel restitué. Il n'a pas été possible d'identifier exactement la part des dossiers où sont impliquées ces sociétés ni l'évolution de cette part, celles-ci ne mentionnant pas en effet systématiquement leur implication dans un dossier. L'analyse des mandataires dans les 44 dossiers comprenant un volet culturel enregistrés et examinés par la CIVS depuis 2019 (voir l'annexe n° 4) permet cependant d'obtenir une estimation basse. Dans 22 dossiers sur 44, l'un des demandeurs au moins a fait appel à un mandataire et cinq de ces mandataires étaient des entreprises spécialisées dans la recherche et la représentation d'ayants droit.

⁷⁵ Le décret constitutif de la commission prévoit que les requérants peuvent présenter directement leurs demandes ou se faire assister, notamment, « *par toute personne pourvue d'un mandat régulier* ». Ont ainsi coexisté, dès l'origine, des requêtes présentées directement par les demandeurs et des requêtes où les demandeurs sont représentés par des avocats.

⁷⁶ Cette part n'est pas connue mais elle est généralement estimée à 30-40 % du total.

Le positionnement de ces intervenants peut être source de difficultés pour la commission dès lors qu'ils adoptent devant elle une technique contentieuse plus marquée. Par ailleurs, lorsque des familles refusent l'accord proposé par ces intervenants, elles se voient refuser l'accès aux informations qu'ils ont trouvées. Les familles se retournent alors vers la CIVS, qui ne parvient pas toujours à reconstituer les éléments ayant conduit ces intervenants à les contacter. La commission fait ainsi face au défi de devoir de plus en plus combiner, dans son approche, logique contentieuse fondée sur le droit et logique mémorielle fondée sur l'équité.

La CIVS : commission ou juridiction ?

La CIVS présente une forme institutionnelle originale, qui la rattache aussi bien à la sphère juridique qu'à celle de l'équité.

Formellement, la CIVS est une commission administrative qui émet des recommandations auprès du Premier ministre ou, depuis la loi du 22 juillet 2023, de personnes morales détenant les biens culturels spoliés. Les membres du collège délibérant sont nommés pour trois ans par décret du Premier ministre.

La CIVS n'est ainsi ni une autorité administrative indépendante ni une autorité judiciaire. Elle est cependant marquée par une forte imprégnation juridictionnelle. Il est ainsi prévu qu'elle soit présidée par un magistrat de la Cour de cassation et que sa formation collégiale comprenne un autre magistrat de la Cour de cassation ainsi que deux conseillers d'État et deux conseillers maîtres à la Cour des comptes. Un commissaire du Gouvernement, placé auprès de la Commission, peut par ailleurs présenter des observations en séance sur le modèle du « *rapporteur public* » dans les juridictions administratives. Il est également chargé de la transmission des avis de la CIVS au Premier ministre. Le principe du contradictoire est respecté à tous les stades de la procédure.

L'examen des décisions prises par le Premier ministre à la suite des plus de 36 000 recommandations émises par la CIVS révèle par ailleurs que l'autorité politique ne s'est écartée du sens des recommandations de la CIVS qu'à de très rares occasions (deux fois). De même, le contentieux administratif généré par l'activité de la CIVS est très réduit (moins d'une cinquantaine d'affaires tout compris depuis la création de la commission). Les recommandations de la CIVS revêtent ainsi une forte autorité.

Ces différentes caractéristiques ont d'ailleurs conduit une Cour fédérale de Chicago à reconnaître, dans le cadre de l'action de groupe mettant en cause la SNCF, le caractère juridictionnel de la CIVS (affaire *Scalin c. SNCF*, 2015).

Cette imprégnation quasi-juridictionnelle n'épuise pas cependant la question de la nature de la CIVS. Son activité est en effet également fortement marquée par l'équité, dans le respect des Principes de Washington (1998) qui recommandent de « *trouver une solution juste et équitable* ». L'équité rend en effet possible l'effectivité d'une action réparatrice là où manquent souvent les preuves, compte tenu de l'éloignement dans le temps des faits incriminés.

Au niveau doctrinal, certains principes structurants, comme la présomption de bonne foi qui s'applique aux requérants, constituent ainsi une dérogation au droit commun sur le fondement de l'équité. Il est ainsi possible d'ouvrir un dossier devant la CIVS en s'appuyant sur des éléments succincts (nom des victimes, lien de parenté avec ceux-ci, liste déclarative des biens spoliés). Au niveau procédural, les demandeurs peuvent déposer une demande sans nécessairement se faire représenter par un avocat et, dans les premiers temps de la commission, les rapporteurs se pensaient comme les « représentants » des intérêts des demandeurs, avec lesquels ils peuvent échanger directement en amont de la séance. La commission met également en œuvre une mission de « conciliation » entre les personnes parties à un dossier lorsqu'un cas de spoliation ne rentre pas dans le cadre du régime juridique défini par le décret du 10 septembre 1999, par exemple dans le cas de spoliations non commises sur le territoire français (dans le régime antérieur à la loi du 22 juillet 2023) ou d'œuvres spoliées se trouvant aujourd'hui hors de France mais dont la provenance française est assurée ou probable.

La CIVS, dont le champ de compétence a été renforcé par le décret du 1^{er} octobre 2018 et la loi du 22 juillet 2023, fait ainsi face à un défi important : celui de s'adapter aux nouvelles exigences juridictionnelles, quasi-contentieuses, qui caractérisent désormais son activité, tout en maintenant l'horizon d'équité dans lequel elle inscrit sa pratique depuis sa création.

En revanche, le pouvoir d'auto-saisine de la CIVS pour des affaires concernant des biens culturels spoliés, introduite par le décret du 1^{er} octobre 2018, n'a été utilisée qu'à sept reprises et a abouti à six affaires, exclusivement initiés par des bibliothèques allemandes.

B - Entre la CIVS et la M2RS, une procédure éprouvée mais des délais moyens supérieurs à trois ans

1 - Un partage des responsabilités globalement satisfaisant entre la CIVS et la M2RS

Lorsque la M2RS agit pour le compte de la commission, leur articulation semble globalement satisfaisante. Le traitement de dossiers complexes, tel que celui présenté par les ayants droit d'Armand Dorville, montre la complémentarité nécessaire entre l'analyse historique et la délibération collégiale à l'issue d'une procédure contradictoire. Une attention particulière doit cependant être prêtée à la coordination des deux structures en amont des séances.

Ainsi, le collège de quatre personnalités qualifiées – respectivement en matière d'histoire de l'art, de marché de l'art, d'histoire de la Seconde Guerre mondiale et de droit du patrimoine, instauré par le décret du 1^{er} octobre 2018⁷⁷ – a rapidement su trouver sa place en apportant à la collégialité des éclairages techniques et une profondeur historique. Mais l'articulation entre instruction par la M2RS et éclairages historiques et techniques apportés en délibéré peut encore progresser. Il a ainsi pu arriver que l'analyse historique effectuée par la M2RS dans le cadre de l'instruction soit remise en cause en cours de séance, conduisant au renvoi de l'affaire afin de reprendre l'instruction. Ces épisodes, restés très circonscrits, doivent être évités dans un contexte de moyens contraints et de longs délais.

Il pourrait ainsi être envisagé qu'au titre de la mise en état d'examen du dossier, des échanges plus nourris aient lieu avant le passage devant le collège, entre la M2RS, le magistrat instructeur au sein de la CIVS, la rapporteure générale de la commission et les personnalités qualifiées du collège « biens culturels », de façon à vérifier que les données de fait de l'affaire sont complètes et ressortent de façon suffisamment claire du dossier.

Les délais de recherche et d'instruction restent importants et constituent une difficulté. S'ils varient selon la complexité des dossiers, les moyennes observées donnent des éléments de référence utiles. Entre 2020 et 2023, le traitement d'un dossier comprenant un volet culturel a duré en moyenne 1 307 jours, soit trois ans et demi. Cette donnée reste cependant indicative, les informations transmises par la CIVS ne permettant pas

⁷⁷ Les dispositions sont reprises à l'article 18 du décret du 5 janvier 2024.

d'identifier précisément les différentes phases d'instruction et la M2RS n'ayant pas été mesure de communiquer à la Cour ses délais moyens d'instruction. Par ailleurs, le nombre de dossiers transmis par la CIVS et dont l'instruction par la M2RS était en cours s'élevait en mai 2024 à 54 dossiers. À titre de comparaison, le nombre de dossiers instruits par la M2RS et examinés par la CIVS entre avril 2019 et avril 2023 s'élève à 44. À cet égard, en l'état des moyens disponibles, le délai de traitement de 18 mois (reconductible une fois) introduit par la loi du 22 juillet 2023 pour les biens culturels spoliés présents dans les collections publiques semble aujourd'hui quasiment impossible à respecter.

Ce constat appuie la préconisation de la Cour de renforcer les moyens de la M2RS (cf. *infra*).

2 - Une doctrine claire d'indemnisation

Sur le fond, la cohérence de l'action de réparation est un élément central de la qualité de la réponse apportée aux ayants droit dans la mesure où elle détermine le plus ou moins grand sentiment de justice qu'ils peuvent en tirer. Or, l'éloignement des faits dans le temps et la difficulté de rassembler les preuves, par nature difficiles à réunir, rendent souvent nécessaire la prise de décision « en équité », conformément d'ailleurs aux Principes de Washington. Mais, par ailleurs, la multiplicité des acteurs et des voies de réparation tend encore à accroître la variabilité des décisions en fonction des époques et des interlocuteurs, ce qui peut constituer un risque pour la lisibilité et la crédibilité de cette politique.

En matière d'indemnisation, la doctrine de la CIVS est clairement établie et stable dans le temps. Les biens culturels sont indemnisés à hauteur de leur valeur sur le marché de l'art, à la date de leur spoliation. À défaut de pouvoir connaître cette valeur, l'évaluation s'établit d'après la valeur moyenne de biens comparables, le cas échéant sur la période 1939-1956. La commission procède à ce calcul et dispose de tout un corpus de données pour ce faire⁷⁸. Ce principe est parfois contesté par les ayants droit de victimes, notamment lorsque les biens spoliés sont l'œuvre d'artistes dont la cote a augmenté depuis lors. Pour autant, la position de la CIVS n'a pas été remise en cause à ce jour par les juridictions administratives.

⁷⁸ La CIVS évalue la valeur des biens culturels d'après les polices d'assurance, les estimations des experts de l'OBIP, les déclarations déposées auprès de la CRA, l'étude de prix de la M2RS et, lorsqu'elle en dispose, l'évaluation retenue dans le cadre de la loi BRûG (cf. *infra*).

La doctrine établit également qu'il ne peut y avoir à la fois indemnisation et restitution à propos d'un même bien, de sorte que, lorsqu'un bien est identifié mais ne peut être restitué, la CIVS propose son indemnisation et demande aux ayants droit un engagement à rendre l'indemnisation perçue en cas de restitution du bien.

La CIVS a par ailleurs également développé une doctrine complète relative à la loi allemande dite « *Brüg* » qui, de 1957 à 1970, a indemnisé les personnes juives victimes de spoliations. La CIVS a ainsi versé jusqu'aujourd'hui un complément d'indemnisation aux ayants droit des victimes ayant bénéficié de l'application de cette loi, pour un montant total de 95,6 millions d'euros depuis sa création (encadré).

La loi dit « BRÜG » adoptée en RFA en 1957 et ses implications pour la CIVS

La loi *BRÜG* (*Bundesrückerstattungsgesetz*), adoptée par la RFA le 17 juillet 1957, visait à indemniser les spoliations de mobilier, bijoux, métaux précieux et marchandises commises dans le cadre de la *Möbel-Aktion* (Opération meuble) ou par *l'Einsatzstab Reichsleiter Rosenberg* (ERR) qui, avec d'autres organisations du *Reich*, organisaient les spoliations artistiques (cf. *supra*, le point 1.1.1.1).

Intervenues entre le 1^{er} février 1942 et la fin 1944 en France, en Belgique et aux Pays-Bas, ces spoliations tenaient dans la confiscation et le transfert en Allemagne des biens mobiliers appartenant aux personnes juives.

Les demandeurs, qui pouvaient être représentés par le Fonds social juif unifié (FSJU) ou par le Comité de défense des spoliés (CDS), devaient adresser un dossier à Berlin. Le FSJU était chargé de l'instruction de ces requêtes pour la France.

Les services de dommages de guerre français n'intervenaient pas directement dans la procédure d'indemnisation mais étaient néanmoins habilités à fournir les éléments utiles à l'examen des dossiers. Pour faire valoir leurs droits vis-à-vis de la RFA, les bénéficiaires de la loi *BRüG* étaient donc tenus de demander expressément, aux services de dommages de guerre, la conservation de leurs dossiers de dommages de guerre mobiliers (circulaire 63/3 du 7 janvier 1963 du ministère de la construction).

Les biens pour lesquels une demande d'indemnisation est faite aujourd'hui devant la CIVS peuvent ainsi avoir fait l'objet d'une indemnisation versée au titre de la loi *BRüG*. Lorsque la spoliation d'un bien, notamment un bien culturel mobilier, a déjà fait l'objet d'une indemnisation en application de la loi *BRüG*, l'indemnité versée habituellement par les autorités allemandes (RFA) s'élevant à 50 % de la valeur du bien, la commission complète ce montant à hauteur des 50 % restant. Lorsque l'indemnité versée par les autorités allemandes est inférieure ou supérieure à 50 %, la commission complète également l'indemnité à hauteur du pourcentage restant jusqu'à 100 %. Si des œuvres ont été restituées, leur valeur, telle que fixée par les autorités allemandes au titre de la loi *BRüG*, vient en déduction de l'indemnité complémentaire recommandée habituellement par la CIVS.

Les derniers dossiers d'indemnisation de biens culturels examinés dans le cadre de la loi *BRüG* sont clos dans les années 1970.

Un nombre significatif d'affaires suscitées par les cabinets spécialisés évoqués ci-dessus (*Mondex, Moser*) concerne ainsi des ayants droit indemnisés en RFA sur la base de la loi *BRüG*, pour obtenir de la France cette indemnisation complémentaire, ou des ayants droit de personnes spoliées, pour lesquelles la RFA avait au contraire refusé l'indemnisation dans le cadre de la loi *BRüG*.

Depuis les débuts de la CIVS, 5 634 dossiers ont ainsi donné lieu à une indemnisation au titre de complément des indemnisations *BRüG* correspondant à un montant total de 95,6 millions d'euros, soit près d'un sixième du montant total des indemnisations consenties par la CIVS depuis sa création. Le nombre de dossiers impliquant une indemnisation a baissé dans la période récente (5 000 entre 1999 et 2010 contre 150 entre 2016 et mai 2022) tandis que le montant moyen des compléments *BRüG* a significativement augmenté (12 600 € entre 1999 et 2010 contre 139 000 € entre 2016 et 2022).

3 - Une doctrine de restitution à construire dans un environnement complexe

En matière de restitution, le déploiement d'une doctrine cohérente est plus délicat en raison de la multiplicité des acteurs et des voies de restitution (voir l'annexe n° 8 : « *Des demandes de restitution qui ont longtemps échappé pour la plupart à la CIVS* »). Il n'existe par exemple pas de doctrine unifiée permettant de définir le niveau de certitude nécessaire, en matière de provenance d'une œuvre, et d'identification des ayants droit, pour décider d'une restitution, ou encore de déterminer les éléments qui permettent de qualifier une vente de « forcée » ou non cf. annexe n° 9 sur « *Le statut des « ventes forcées » et des « biens pour la fuite* »).

Bien qu'il s'agisse là, en tout état de cause, de questions qui sont souvent d'espèce, on peut espérer que l'examen, par la CIVS, de l'ensemble des demandes de restitution, introduite par la loi du 22 juillet 2023, permette progressivement de dégager une doctrine cohérente.

L'établissement d'une telle doctrine est d'autant plus important que l'acte de restitution est par ailleurs définitif et engage davantage l'État, ainsi qu'en ont témoigné des cas récents de restitutions à des ayants droit qui n'étaient pas les bons. Une telle affaire a touché récemment le musée d'Orsay et le musée du Belvédère à Vienne. Les ayants droit d'une collectionneuse autrichienne spoliée se sont ainsi vus restituer successivement deux tableaux de Klimt, l'un présent au musée du Belvédère, l'autre au musée d'Orsay, alors qu'un seul des deux tableaux leur avait en réalité été spolié : celui du musée d'Orsay, restitué à bon droit par la France (voir l'annexe n° 10)⁷⁹.

C - Une augmentation des montants moyens d'indemnisations accordés par la CIVS

Depuis sa création en 1999, la CIVS a recommandé, pour l'ensemble des catégories de biens spoliés (biens matériels, biens culturels, avoirs bancaires), des indemnisations à hauteur de 593 M€⁸⁰. Le montant moyen des indemnisations⁸¹, tous biens compris, s'élève à 16 600 € pour la période 1999-2017 et 55 100 € pour la période 2018-2023. Il a donc augmenté dans la période récente.

⁷⁹ Ce qui a conduit les ayants droit à dédommager l'Autriche (voir l'annexe n° 10 sur ce point).

⁸⁰ Qui se décomposent de la façon suivante : 536 M€ au titre des biens matériels, 57 M€ au titre des spoliations bancaires (dont 11 M€ prélevées sur le budget de l'État et 46 M€ mis à la charge des fonds bancaires).

⁸¹ Qui se calcule par le montant cumulé des indemnisations recommandées rapporté au nombre total de recommandations.

Les 4 450 dossiers examinés par la CIVS depuis sa création, comprenant au moins un bien culturel, représentent environ 15 % de l'ensemble des dossiers examinés depuis 1999. Les indemnisations recommandées dans ces dossiers s'élèvent, pour l'ensemble des éléments de ces dossiers, à près de 58 M€, soit environ 10 % de l'ensemble des indemnités recommandées.

La période récente a été marquée par une hausse du montant des indemnisations relatives à ce type de dossiers. La CIVS a ainsi provisionné pour les années 2024 à 2026 des montants importants : 9,6 M€ et 4 M€ correspondant à deux dossiers comprenant des biens culturels pour 2024 ; en 2025, 5 M€, dont 2 M€ comptabilisés pour un seul dossier comportant des biens culturels ; pour l'exercice budgétaire 2026, 1,4 M€ sont d'ores et déjà provisionnés.

D - Un lien de parenté encore étroit entre les personnes spoliées et les ayants droit sollicitant une mesure de réparation

L'une des critiques récurrentes contre le maintien d'une indemnisation des ayants droit de personnes spoliées – qui n'existe plus qu'en France – porte sur un lien, perçu comme distendu, entre les victimes et les bénéficiaires de la mesure de réparation.

Dès 2009, M. Serge Klarsfeld, président de l'Association des Fils et Filles des Déportés Juifs de France, demandait ainsi dans une tribune⁸² que soit introduite une date limite de forclusion de dépôt des dossiers d'indemnisation à la CIVS, fixée au 31 décembre 2011. Il considérait en effet que « *les demandes nouvelles concernent surtout des requérants qui n'ont jamais connu les personnes spoliées* ».

La doctrine de reconnaissance des ayants droit suivie par la CIVS ne fixe, pour sa part, aucune limite à l'extension du lien entre victimes et ayants droit puisqu'elle déroge, dans un sens plus extensif, au régime de dévolution successoral de droit commun⁸³. La CIVS reconnaît par exemple comme ayants droit les légataires universels institués par un descendant (voir *infra*).

⁸² *L'indemnisation des biens juifs spoliés s'achève*, publié dans le journal *Libération* du 21 décembre 2009.

⁸³ Tel que défini par les articles 731 à 745 du code civil, et qui va, pour certains collatéraux, seulement jusqu'au sixième degré.

A contrario, en matière d'indemnisation, des tempéraments au droit successoral ont existé en Allemagne après-guerre, tout comme plus récemment en Belgique. La commission pour le dédommagement des membres de la Communauté juive de Belgique pour les biens dont ils ont été spoliés ou qu'ils ont délaissés pendant la guerre 1940-1945, qui a existé de 2001 à 2007, ne dédommageait que les ayants droit de la personne spoliée aux premier, deuxième et troisième degré. La France n'a en revanche jamais opéré de distinction entre le régime de détermination des ayants droit propre aux indemnisations et aux restitutions.

Des membres du collège délibérant de la CIVS ont également pu considérer que le lien, de plus en plus distendu, entre les victimes directes et leurs ayants droit, mécanique avec l'écoulement du temps, pouvait être de nature à affaiblir « *l'effectivité de la réparation* »⁸⁴. L'infléchissement, en 2012, de la jurisprudence de la CIVS concernant les légataires universels désignés par voie testamentaire⁸⁵, désormais reconnus comme ayants droit des victimes, ce qui n'était pas le cas auparavant, a également pu nourrir ces inquiétudes⁸⁶.

Le passage du temps conduit par ailleurs également à identifier un nombre croissant d'ayants droit à chaque génération, ce qui peut être source de difficultés pratiques. Les recherches généalogiques, qu'il incombe à la CIVS de conduire à travers son service de coordination des recherches, sont de plus en plus complexes, ce qui l'a conduite à nouer un partenariat avec l'*Holocaust Claims Processing Office*⁸⁷ basé à New York (2013) et le Cercle de généalogie juive (2016)⁸⁸. Une convention a par ailleurs été signée en 2015, par le ministère de la culture, avec les Généalogistes de France dans le cadre d'un mécénat de compétence.

Le nombre d'ayants droit peut en outre rendre difficile l'obtention d'un accord entre eux. La CIVS a ainsi pu être amenée à jouer le rôle de médiateur, en particulier dans le cas de restitutions. Lorsque des ayants droit présumés ne sont pas associés à la demande, la CIVS est conduite à « réserver » leurs parts, ce qui est également source de complexité.

⁸⁴ Tribune de Xavier Perrot, in *Revue critique de législation et de jurisprudence*, n° 6-2021.

⁸⁵ Le legs universel est la disposition testamentaire par laquelle le testateur (celui qui rédige un testament) donne à une ou plusieurs personnes la totalité des biens à son décès. Lorsque le testateur désigne comme légataire universel une personne dans son testament, cette dernière a vocation à recevoir généralement l'intégralité des biens du défunt.

⁸⁶ Recueil Dalloz 2020 p.945, *Justice, droit et équité : la réparation des préjudices résultant des spoliations antisémites sous l'Occupation*, Frédérique Dreifuss-Netter.

⁸⁷ Organisme américain venant en aide aux victimes de l'Holocauste qui aide la CIVS à retrouver des ayants droit sur le sol américain.

⁸⁸ Association laïque à but non lucratif qui aide la CIVS à retrouver des ayants droit, principalement pour des familles d'Europe centrale et orientale.

Les « parts réservées » en matière d'indemnisation

La CIVS « réserve » des parts lorsqu'elle présume l'existence d'ayants droit qui ne se sont pas associés à la demande de réparation indemnitaire et n'ont, par ailleurs, pas pu être identifiés. En 2011, la Cour des comptes avait relevé qu'environ une recommandation sur deux émise par la CIVS comportait des parts réservées et avait souligné le risque financier associé.

Les parts réservées s'élevaient à 37 M€ en 2009, montant ramené à 27 M€ en 2011 après une première vague de recherche des ayants droit concernés ayant permis de verser les indemnités réservées. En 2016, la CIVS s'est lancée dans une seconde vague de recherche et 8,3 M€ de parts réservées ont ainsi été levées entre 2016 et 2022. Le stock des parts réservés reste cependant significatif puisqu'il atteignait 24,5 M€ au 31 décembre 2022.

Afin de mettre en perspective cette perception, la Cour a souhaité examiner le degré de parenté entre les victimes de spoliation et les ayants droit ayant bénéficié d'une indemnisation de la CIVS à partir d'un échantillon de 44 dossiers contenant des biens culturels examinés par la commission entre avril 2019 et septembre 2023. Il s'avère que dans la majorité des dossiers, ce sont les ayants droit de la première et deuxième génération qui sont majoritaires, tandis que les ayants droit de légataires universels sont peu nombreux.

Le lien des ayants droit avec les victimes

La Cour a décidé d'examiner le degré de parenté des ayants droit avec les victimes dans les 44 dossiers comprenant des biens culturels mobiliers ouvrant droit à indemnisation examinés entre avril 2019 et septembre 2023 (le détail des données est présenté dans l'annexe n° 4).

D'un point de vue méthodologique, ces dossiers comportant souvent plusieurs ayants droit (en moyenne 4,4) et ceux-ci étant souvent de générations différentes, il a été choisi de prendre en compte, dans chaque dossier, l'ayant droit le plus proche de la victime.

Il ressort de cette analyse que :

- un dossier concerne la victime spoliée elle-même ;
- dans 15 dossiers (environ un tiers du total), les ayants droit les plus proches de la victime sont les enfants ou les neveux des victimes (« première génération ») ;

- dans 17 autres dossiers (environ un autre un tiers), les ayants droit les plus proches de la victime sont ses petits-enfants, des petits-neveux ou des petits-cousins (« deuxième génération ») ;
- dans sept dossiers (16 %), les ayants droit les plus proches sont les arrière-petits-enfants ou les arrière-petits-neveux des victimes (« troisième génération ») ;
- dans quatre cas (9 %), l'indemnisation bénéficie aux ayants droit des légataires universels.

Par ailleurs, une analyse plus générale de l'ensemble des dossiers enregistrés auprès de la commission montre qu'entre 2019 et 2022, 65 % des demandeurs étaient contemporains de l'Occupation (au sens où ils étaient déjà nés). Cette part se réduit avec le temps (elle était de 90 % entre 1999 et 2010) mais reste significative. Il ressort ainsi de cette étude que dans la majorité des cas, le lien « vivant » entre victimes directes et ayants droit est aujourd'hui toujours bien constitué. Néanmoins, il se réduit rapidement.

Les interrogations à propos de la pertinence de l'action d'indemnisation de la CIVS aujourd'hui, plus de 80 ans après les faits, semblent en réalité plutôt liées à l'absence d'objectif de moyen-terme assigné à cette politique publique en l'absence de tout horizon temporel déterminé.

III - Des restitutions en progression, un nombre très important de biens dont le parcours doit encore être documenté

Les efforts accrus des pouvoirs publics et l'évolution du cadre juridique des réparations se sont traduits par une hausse du nombre des restitutions depuis les années 2010. Toutefois, ces restitutions demeurent en nombre limité et concernent principalement les biens MNR, à la garde de l'État depuis près de trois-quarts de siècle.

A - Près de neuf MNR sur dix demeurent à la garde de l'État

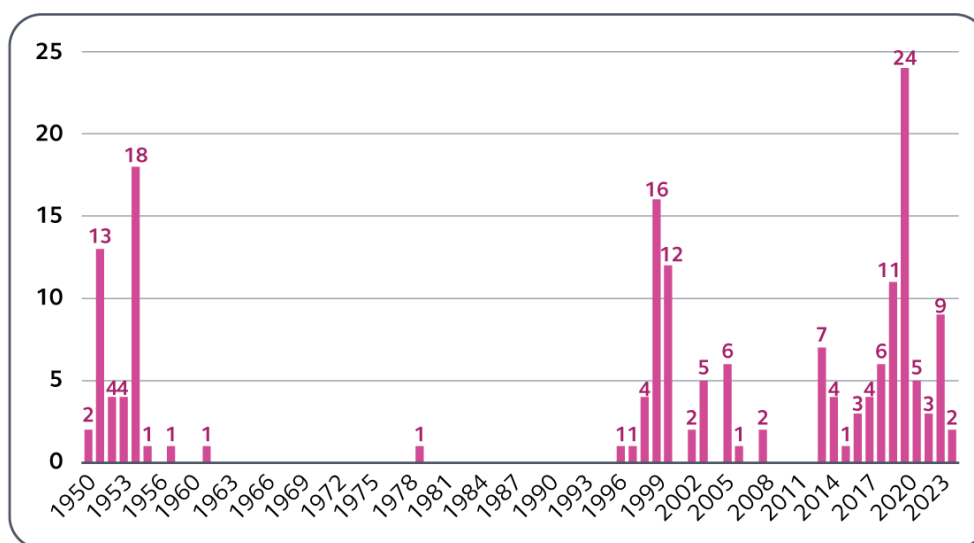
Les commissions de choix, en 1949, sélectionnèrent environ 2 100 biens classés dans la catégorie MNR. Au 4 juin 2024, l'État avait encore à sa garde 2 035 œuvres⁸⁹, dont 80 étaient assurément spoliées, 70 probablement spoliés, 100 assurément non spoliés, 52 probablement non spoliés. Les autres œuvres (1 733) présentaient un historique encore lacunaire.

⁸⁹ Données du ministère de la culture, disponibles sur le site de la M2RS. Il convient de rappeler que la catégorie des MNR a vu son périmètre augmenter avec l'inscription de nouveaux biens dans les années 1990 et 2000.

174 biens classés MNR ont été restitués depuis les années 1950, soit un peu moins de 8 % des MNR issus des sélections opérées à la charnière des années 1940 à 1950. S’y ajoutent 14 œuvres ramenées d’Allemagne et restituées avant d’avoir été inventoriées comme MNR ou confiées à la garde du musée d’art et histoire du judaïsme. Au total, 188 œuvres MNR et équivalent ont ainsi été restituées depuis 1950.

Ce total masque les dynamiques à l’œuvre. Entre 1950 et 1954, dans les années qui ont suivi la classification opérée par les commissions de choix, 41 œuvres ont été restituées. Entre 1955 et 1997, six seulement le furent. Les restitutions ont repris à partir de 1998 : 34 biens répertoriés MNR ont été restitués entre 1998 et 2002, 14 entre 2003 et 2012. Depuis 2013, la dynamique s’est accélérée : 79 restitutions de MNR ont eu lieu, dont 52 à l’initiative du ministère de la culture et des musées. Entre la création de la M2RS le 1^{er} mai 2019 et le 16 mai 2024, 51 restitutions ont été opérées.

Graphique n° 1 : évolution du nombre des restitutions de biens classés MNR entre 1950 et 2024



Source : Cour des comptes, d’après les données du ministère de la culture (hors les 14 cas de restitutions de MNR dits « autres »). Lecture : deux MNR ont été restitués en 2024.

Les 1 733 œuvres classées dans la catégorie MNR dont l’historique est encore lacunaire représentent plus de 85 % de l’ensemble, une fois les MNR assurément ou probablement non spoliés retirés (152).

La persistance d'un tel nombre de biens répertoriés MNR au statut incertain renvoie à la difficulté sur laquelle les acteurs butent depuis l'origine pour déterminer la provenance des œuvres et leur parcours durant la période de 1933 à 1945. Si ces biens culturels furent en effet sélectionnés comme « MNR », c'est notamment parce que leur restitution par la Commission de récupération artistique présentait des difficultés particulières, rendant impossible la détermination de leur éventuelle spoliation et de leurs propriétaires.

B - Les biens entrés dans les collections publiques depuis 1933 : des restitutions en nombre limité

Depuis le début des années 2010, seules six œuvres des collections publiques, spoliées avant et pendant la Seconde Guerre mondiale, ont fait l'objet d'une sortie des collections publiques, dont trois sur décision judiciaire (œuvres restituées aux ayants droit *Gimpel*) et trois sur le fondement de la loi du 21 février 2022 (restitution de « *Rosiers sous les arbres* » de Klimt, de « *Carrefour à Sannois* » d'Utrillo, conservé dans les collections de la commune de Sannois, et du « *Père* » de Chagall).

Douze œuvres provenant de la collection d'Armand Dorville et conservées dans les collections nationales, placées sous la garde du musée du Louvre, du musée d'Orsay et du musée national du château de Compiègne, ont par ailleurs été considérées comme non spoliées mais « remises » aux ayants droit pour des motifs d'équité, par application de la loi du 21 février 2022⁹⁰.

La loi-cadre du 22 juillet 2023 a entendu faciliter la restitution des œuvres possiblement spoliées présentes dans les collections publiques. Pour que ces restitutions puissent être mises en œuvre, les œuvres spoliées doivent préalablement avoir été identifiées. Or la capacité à identifier ces œuvres dépend des moyens déployés en matière de recherche de provenance qui restent encore trop limités.

⁹⁰ Voir l'annexe n° 7.

IV - Des moyens inadaptés aux objectifs ambitieux fixés par les pouvoirs publics

Bien que les budgets consacrés aux indemnisations soient significatifs, l'instauration d'un cadre juridique de plus en plus complet et favorable aux restitutions n'a pas été accompagnée de la mise en place de moyens adaptés, permettant de procéder aux recherches nécessaires. Ce décalage est particulièrement sensible s'agissant de la M2RS. Au sein des musées, le recrutement de profils spécialisés en recherche de provenance est très récent et limité à une poignée d'établissements. Ce décalage est d'autant plus anormal que les effectifs nécessaires sont en tout état de cause réduits – quelques dizaines d'agents au maximum pour les services centraux et les grands musées – et pouvaient parfaitement être dégagés sur leurs effectifs existants. Un redressement s'impose à cet égard.

A - À l'échelon central, des moyens de la M2RS manifestement inadaptés au regard de ses missions

Les moyens propres de la M2RS résultent d'une simple réunion, opérée en 2019, des moyens préexistants. Les postes transférés par la CIVS l'ont été sous plafond d'emploi, les services du Premier ministre ne les ayant pas transférés au ministère de la culture, qui a dû procéder à un redéploiement interne.

Il n'y a donc pas eu d'augmentation des moyens de l'administration centrale au moment de la réforme de 2018, alors même que le champ des recherches s'est accru tant sur le plan temporel que d'un point de vue géographique.

Ces moyens n'apparaissent pas correctement dimensionnés aux missions élargies de la M2RS. À cela s'ajoute sans doute également un besoin de plus grande priorisation des différentes missions assurées par la M2RS. Le principe de polyvalence de chaque agent, adopté par la structure, permet certes à celle-ci d'être réactive face aux diverses sollicitations. Il peut cependant avoir pour effet de disperser les efforts.

La M2RS dispose par ailleurs d'une enveloppe budgétaire de 200 000 euros depuis 2020, qui lui permet de recourir à des chercheurs indépendants pour l'exercice de ses missions. Elle a été principalement affectée au financement de missions ponctuelles de recherche de provenance confiées à des prestataires indépendants (soit sous forme de prestations d'autoentrepreneurs, soit sous forme de CDD de courtes durées).

Entre 2019 et 2023, environ 60 missions ont ainsi été financées pour un coût moyen par mission d'environ 11 000 €⁹¹ et un coût total d'environ 620 000 €. Pour les réaliser, la mission s'appuie sur un volant de huit à neuf chercheurs indépendants qu'elle sollicite en fonction des besoins, sur des missions plus ou moins longues. La M2RS a également choisi de consacrer 63 000 € à sa mission de sensibilisation du public, en finançant le podcast « *À la trace* », qui relate l'histoire d'une série de biens culturels spoliés et restitués.

Le recours récurrent à de telles missions ponctuelles réalisées par des chercheurs indépendants offre une certaine souplesse et une réactivité face à des besoins circonscrits. Aux yeux de la Cour, il soulève cependant des difficultés à plusieurs niveaux.

Alors que l'ampleur des actions restant à conduire demande une montée en puissance de la M2RS dans les années à venir, le cumul de courtes missions ne permet pas véritablement d'internaliser les connaissances et expériences développées. D'autre part, les chercheurs sollicités par la mission ne le sont que ponctuellement. Ils peuvent l'être également par des institutions privées ou des acteurs juridiques intervenant en soutien des requérants, ce qui crée un risque de situations de conflits d'intérêts. La M2RS a indiqué à la Cour avoir pris les précautions nécessaires pour limiter ces risques, en restreignant notamment les accès aux réseaux et serveurs partagés.

En regard de l'exemple français, l'exemple autrichien (cf. ci-dessous) est instructif : au recours à des chercheurs indépendants, *via* des prestations de courte durée, a été progressivement substitué le recrutement d'agents en CDI ou de fonctionnaires de façon à garantir leur indépendance et à leur permettre de capitaliser progressivement sur leur connaissance des différentes collections et des archives.

La Cour invite le ministère de la culture à réfléchir à une telle évolution, qui ne pourrait que renforcer la capacité d'action de la mission tout en restreignant les situations de conflits d'intérêts aujourd'hui existantes.

⁹¹ Le coût des missions dépend de leur durée et du profil des chercheurs recrutés par ce biais. Il varie entre 600 € pour la moins onéreuse et 47 040 € pour la plus élevée (mission de longue durée au profit du musée national d'art moderne - MNAM).

B - La CIVS : des moyens correctement dimensionnés

Il n'est pas aisé d'identifier les moyens que la CIVS consacre aux seuls dossiers comprenant des biens culturels dès lors que l'ensemble des dossiers sont traités de façon indifférenciée. Il est cependant possible d'obtenir un ordre de grandeur en considérant que pendant la période 2019-2022, environ 40 % des dossiers traités par la CIVS comprenaient des biens culturels. Le budget (exécuté) de la commission était de 6,7 M€ en 2021 et 2022⁹².

Concernant plus particulièrement le travail de recherche, environ cinq agents, notamment ceux du service de coordination des recherches, se consacrent aux recherches dans les archives (Archives nationales et archives de Paris) et au travail généalogique d'identification des ayants droit, tandis que les trois agents de l'antenne de Berlin ont notamment pour mission la consultation et l'exploitation des archives allemandes. Par ailleurs, deux chercheuses indépendantes ont été recrutées dans le cadre d'un marché public de quatre ans afin de réaliser des recherches dans les archives pour un montant total de 320 000 €.

C - Des moyens supplémentaires réduits dégagés par les grands musées

Au sein des musées, les équipes de conservation et de documentation scientifique sont notamment chargées de l'histoire de leurs collections. À ce titre, il leur revient de documenter la provenance des biens des collections dont ces musées ont la responsabilité. C'est, depuis toujours, l'une de leurs missions. La question des provenances figure ainsi dans un nombre croissant des projets scientifiques et culturels des établissements.

La priorité politique accordée à cette question et l'urgence de la traiter, eu égard au passage du temps, exigent d'abord que le travail des équipes existantes soit réorienté en ce sens, ou qu'elles soient renforcées à cette fin par redéploiement.

Deux tendances se dessinent aujourd'hui.

⁹² Le budget de la CIVS est construit à partir du nombre de dossiers en cours d'instruction et d'une estimation des éventuelles indemnisations. Le taux d'exécution budgétaire dépend en toute logique de la réalisation des indemnisations dans l'année.

D'une part, les grands musées nationaux commencent de se doter de moyens spécialisés en recherche de provenance, actant de ce fait la nécessité de profils spécialisés. Le Louvre a recruté une chargée de mission en 2020, renforcée par une chercheuse vacataire en 2023. Le musée d'Orsay a recruté une chercheuse de provenance sur emploi mécéné, en septembre 2023, le musée de la musique procédant de même. Un tel schéma est depuis longtemps la norme à l'étranger, selon des proportions tout à fait différentes. À titre d'exemple, le *Rijksmuseum* d'Amsterdam dispose d'une équipe de sept chercheurs de provenance intervenant aussi bien sur les spoliations que sur les biens liés à la période coloniale, en lien avec les *curators*.

D'autre part, la M2RS est en mesure d'apporter son soutien aux établissements culturels qui la sollicitent, en mobilisant certains de ses agents pour procéder à des recherches pour le compte de ces établissements, ou encore en finançant les missions ponctuelles de chercheurs de provenance indépendants. Entre 2019 et 2023, cet appui a surtout bénéficié aux grands musées nationaux et à ceux qui se manifestaient spontanément auprès de la mission. La M2RS a ainsi travaillé directement en appui du musée d'Orsay et financé le recrutement d'une chercheuse de provenance pour le compte du musée national d'art moderne.

Ces deux missions d'appui à des musées nationaux ont pris fin en 2023. La mission oriente désormais son appui vers les établissements culturels moins bien armés pour traiter de ces questions. Il apparaît en effet indispensable de concentrer les moyens d'appui de la M2RS sur les établissements qui n'ont pas la capacité de dégager des ressources suffisantes pour mener à bien leurs recherches, les grands établissements nationaux étant en mesure de redéployer des ressources pour ce faire.

Un recours au mécénat

En l'absence de moyens propres attribués par le ministère, les grands établissements culturels ont recours au mécénat pour financer une partie de leurs actions de recherche de provenance.

Ainsi, certains des nouveaux postes de chercheur de provenance créés au sein des musées sont financés par ce biais : tel est le cas de la chercheuse recrutée en appui de la chargée de mission du Louvre et du poste de chargée de mission au sein du musée d'Orsay créé en septembre 2023, pour une durée de trois ans. Le projet de recherche, porté par l'Institut national d'histoire de l'art (INHA), visant à constituer et enrichir un répertoire des acteurs du marché de l'art sous l'Occupation (projet RAMA), a également bénéficié d'un mécénat.

Le musée du Louvre a signé pour sa part, en 2021, une convention de mécénat avec la maison de ventes internationale *Sotheby's* pour financer, à hauteur de 60 000 euros sur trois ans, une série d'actions du musée sur la question des biens culturels spoliés (campagne de photographie d'œuvres classées dans la catégorie MNR, organisation de colloques, édition de publications, etc.).

Le recours au mécénat répond aux besoins à court terme des musées. S'agissant des emplois, il est limité dans le temps alors que la problématique des biens spoliés et celle, plus largement, des provenances, s'inscrit dans un horizon de moyen et long terme, qui exige des établissements culturels une adaptation de leur organisation et de leurs ressources. Les échéances des conventions de mécénat aujourd'hui en vigueur ne permettent pas de répondre à ces enjeux pérennes.

En outre, la Cour appelle l'attention du ministère de la culture et des établissements culturels sur la nécessité de veiller à prévenir les risques de confusion et d'ambiguïté. S'agissant du Louvre, la nature même du mécénat en cours pose question dès lors qu'il implique un acteur de premier plan du marché de l'art mondial, concerné, comme tous marchand, par les questions d'identification et de restitution des œuvres et objets spoliés et exposé à des risques de contentieux sur les biens qu'il met en vente, comme cela s'est déjà produit.

D - Des musées territoriaux en général peu armés pour traiter le sujet

Alors que certains d'entre eux ont joué un rôle pionnier, les musées territoriaux, qui disposent de ressources en personnels scientifiques limitées, apparaissent globalement peu armés pour engager un travail de fond systématique sur les spoliations. Dans le cadre de cette enquête, la Cour a interrogé en septembre 2023 un échantillon d'une centaine de musées territoriaux. 74 % des musées interrogés ont indiqué ne pas disposer de personnel scientifique responsable de l'histoire des collections. Ce constat vient confirmer le manque en personnel scientifique des musées territoriaux constaté pendant le premier récolement décennal⁹³.

⁹³ Au terme du premier récolement décennal, achevé fin 2015, les musées de France avaient récoilé 49 % de leurs collections tandis que ce taux était de 71 % dans les musées nationaux relevant du ministère de la culture (*Rapport sur le premier récolement décennal des collections des musées de France : bilan au 31 décembre 2015*). Le deuxième récolement décennal n'est pas encore terminé.

Le risque lié à la provenance des œuvres concerne pourtant tout autant les musées territoriaux que les musées nationaux. À cet égard, un tiers des musées répondants affirme avoir été confrontés à la question de la provenance d'objets dans leurs collections ayant pu faire l'objet d'une spoliation pendant la période 1933-1945, tandis qu'un autre tiers estime que leurs collections peuvent présenter un risque à ce titre. Pourtant, seuls un quart des musées déclare avoir intégré dans leur projet scientifique et culturel le risque lié à la provenance des objets de leurs collections, que celui-ci soit lié à la période 1933-1945 ou à un autre contexte.

Dans ce contexte de moyens contraints, des musées territoriaux ont réussi à initier des recherches de provenance dans leurs collections, selon trois modes d'intervention.

Certains ont bénéficié de l'appui de la M2RS pour réaliser des recherches : musée Faure d'Aix-les-Bains, musées de Sens et de Granville. Le musée Labenche de Brive-la-Gaillarde, qui avait été contacté dès 2016 par les avocats des ayants droit d'un Juif allemand spolié, a sollicité les services de la mission pour réaliser une recherche de provenance mais aussi pour conduire la médiation ayant abouti à ce que l'œuvre reste dans les collections du musée moyennant indemnisation (cf. *supra*, l'encadré figurant au point I.A.2).

La plupart des musées ne parviennent toutefois pas à dégager des moyens pour conduire une action systématique en la matière. C'est le cas, par exemple, des musées relevant de la ville de Marseille ou du musée des Beaux-Arts de Lyon, qui ont traité de façon ponctuelle le sujet à propos de certains tableaux dont la provenance posait question mais qui n'ont pas réussi à dégager des moyens pour mettre en œuvre une stratégie de moyen terme.

Enfin, d'autres établissements recourent à des prestataires extérieurs. C'est le cas des musées de la métropole Rouen Normandie, qui ont commandé à un cabinet d'avocats, pour un montant de 32 000 €, une étude sur les œuvres pouvant présenter des risques de spoliation dans l'un de leur musée. Si le recours circonstancié à des prestataires se justifie dans un contexte de contraintes fortes sur les équipes scientifiques et dans le cadre d'acquisitions impliquant des délais contraints, il l'est en revanche moins pour réaliser une cartographie des risques, mission de moyen terme qui relève du cœur de métier de conservateur et nécessite normalement pas de recourir à un intervenant extérieur.

Ces différentes approches témoignent, en tout état de cause, des contraintes particulières de moyens qui pèsent sur les musées territoriaux. Dans ce contexte, c'est la volonté en la matière de la collectivité locale concernée qui semble déterminante.

De ce point de vue, l'initiative prise par le ministère de la culture en 2023 apparaît bienvenue, qui vise à identifier, par l'intermédiaire du réseau des directions régionales des affaires culturelles, les établissements susceptibles d'être concernés par des enjeux de provenance et qui auraient besoin d'un appui méthodologique et opérationnel (voir les développements figurant au point I-A du chapitre III).

E - Dans les bibliothèques, des initiatives à moyens constants

Dans les bibliothèques, des initiatives ont été lancées à moyens constants en fonction des capacités des différents établissements⁹⁴.

Différentes initiatives ont ainsi été lancées, notamment en raison d'opportunités conjoncturelles. L'échéance à venir d'un colloque⁹⁵ ou encore la rédaction d'un article dans un ouvrage institutionnel⁹⁶ ont pu, par exemple, conduire à accorder des moyens temporaires à l'identification et au signalement des ouvrages spoliés présents dans les collections. À la bibliothèque nationale et universitaire de Strasbourg (BNUS), le stage d'un élève de l'École nationale supérieure des sciences de l'information et des bibliothèques (ENSSIB) a permis de lancer les recherches. À la bibliothèque municipale de Lyon, le déplacement des réserves en raison de travaux en a été l'élément déclencheur.

Faute de moyens associés à ces missions ou de priorités clairement fixées par les tutelles, ces initiatives peuvent cependant difficilement être pérennisées.

⁹⁴ Ainsi, la BNF a été en mesure de détacher un conservateur à mi-temps pendant trois ans, aidé d'un contractuel pendant quelques mois, pour une première phase de recherche. Puis, une seconde phase a été lancée en mobilisant un conservateur par département pendant environ un an et un contractuel pendant quelques mois. À la Bibliothèque interuniversitaire de la Sorbonne (BIS), le confinement lié à la crise sanitaire a permis à une conservatrice de se consacrer au sujet pendant quelques mois, mais la bibliothèque estime qu'un ETPT à temps plein serait nécessaire pendant 10 mois pour finir les travaux. À la Bibliothèque nationale et universitaire de Strasbourg (BNUS) les travaux sont à l'arrêt depuis le départ du stagiaire faute de moyens.

⁹⁵ Colloque international BULAC/BnF des 23 et 24 mars 2017 « Où sont les bibliothèques spoliées par les nazis ? ».

⁹⁶ « La bibliothèque de la Sorbonne : 250 ans d'histoire au cœur de l'université », Laurence Bobis, Boris Noguès, Éditions De La Sorbonne Histoire, 6 Janvier 2022.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La France dispose aujourd'hui d'un cadre juridique de réparation de la spoliation de biens culturels parmi les plus complets en Europe. Elle est aujourd'hui le seul État à indemniser les spoliations commises pendant la période 1933-1945. S'agissant des restitutions, la loi-cadre du 22 juillet 2023 a permis de remédier aux lacunes du cadre juridique jusqu'alors en vigueur. Les restitutions restent cependant en nombre limité, notamment s'agissant des œuvres classées dans la catégorie MNR.

Les résultats modestes doivent être mis en relation avec les moyens limités dont a été dotée la M2RS. La création de celle-ci s'est faite sans augmentation de moyens humains, ce qui constitue une anomalie au regard de la priorité politique affichée par le ministère de la culture, et doit être corrigé en priorité. Il existe autrement un risque de création d'un hiatus entre un régime juridique de réparation très complet et des moyens inadaptés à l'ambition de celui-ci.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. publier par étapes, en commençant par les plus significatives et les plus récentes, les recommandations de la Commission pour la restitution des biens et l'indemnisation des victimes de spoliations antisémites relatives à des demandes de restitution et d'indemnisation de biens culturels spoliés (secrétariat général du gouvernement, CIVS) ;*
 - 2. renforcer par redéploiement les effectifs et les moyens d'intervention de la Mission de recherche et de restitution des biens culturels spoliés entre 1933 et 1945 (ministère de la culture).*
-

Chapitre III

Restitutions et sécurisation

des collections publiques :

le défi de la provenance

Les travaux portant sur l'origine et le parcours des œuvres, et sur l'identité de leurs propriétaires, sont une condition indispensable pour identifier les œuvres ayant été spoliées et les restituer ou, si la restitution est impossible, pour indemniser leurs propriétaires ou leurs ayants droit.

Le terme de recherche de provenance recouvre l'ensemble de ces travaux, qui font appel à des disciplines scientifiques diverses : histoire, histoire de l'art, archivistique⁹⁷, généalogie, droit de la propriété et des successions, etc..

L'exigence de transparence sur les provenances ne se limite pas aux biens spoliés. De plus en plus, la connaissance des provenances et la nécessité de se prémunir contre les origines illicites incombent tant aux institutions culturelles publiques qu'au marché de l'art. C'est largement à propos des spoliations antisémites de la période 1933-1945 que cette préoccupation s'est imposée aux acteurs publics et privés.

Elle s'étend aujourd'hui à de très nombreux cas de provenance illicite : vols, sorties illégales en infraction des législations protectrices du patrimoine de certains pays, fouilles clandestines, pillages à l'occasion de conflits armés ou de la colonisation, etc.

⁹⁷ L'archivistique est la discipline qui étudie les principes et méthodes appliquées à la formation, à la collecte, au traitement, à la conservation, à la communication, à la gestion et à la mise en valeur des documents d'archives et des données, quels que soient leur support, leur format et leur date.

Le présent chapitre s'intéresse aux recherches de provenance, en tant qu'elles sont la condition essentielle de la réparation des spoliations. Il aborde non seulement la situation des institutions publiques, mais aussi celle du marché de l'art, dont les diligences sont essentielles à cet égard. Ses constats, qui font largement appel aux comparaisons internationales, suggèrent que la France peut encore largement progresser dans ce domaine.

I - L'identification des œuvres à risque au sein des collections publiques : un effort à organiser

L'attention des pouvoirs publics s'est longtemps focalisée sur les seuls biens issus de la récupération artistique et, ponctuellement, sur les œuvres des collections faisant l'objet de revendications. Les démarches de revue des entrées dans les collections depuis 1933 n'ont été initiées que par de rares établissements et dans les toutes dernières années ; elles ne concernent pour le moment que la période 1933-1945. S'agissant des projets d'acquisition, les diligences exigées préalablement des équipes de conservation ont été renforcées et doivent être consolidées encore. Plus largement, la comparaison avec les organisations mises en place dans les établissements culturels de plusieurs États européens met en évidence les progrès que les acteurs publics français doivent encore réaliser en matière de sécurisation des provenances.

A - Une action initiée dans plusieurs musées mais loin d'être systématique

L'identification des biens entrés dans les collections publiques depuis 1933 et soulevant des problèmes de provenance suppose un passage en revue approfondi des conditions d'entrée des biens concernés et des recherches sur leurs propriétaires antérieurs, lorsque ces informations manquent. L'ampleur de la tâche varie fortement selon les établissements concernés. Pour certains d'entre eux, comme les grands musées des beaux-arts, elle est de grande ampleur. À ce jour, quelques-uns seulement ont récemment initié une démarche de nature systématique. En France, le Louvre a été le plus précoce en la matière.

1 - Au Louvre, une première revue des acquisitions de la période 1933-1945

Le musée a initié une démarche systématique de passage en revue des acquisitions réalisées par le musée lors de la période de 1933 à 1945. La responsabilité scientifique de la connaissance de la provenance des œuvres et objets relève à titre principal des différents départements. Ils comprennent chacun des correspondants « MNR » et des correspondants « acquisitions 1933-1945 » qui réalisent les recherches de provenance, le cas échéant en lien étroit avec la M2RS.

Sous l'égide de la direction du soutien aux collections, chacun des départements de collections du musée a procédé au recensement des entrées à l'inventaire durant cette période, au cours de laquelle plus de 10 000 biens ont alors été acquis, dont 7 219 par le seul département des arts graphiques.

Un premier bilan des recherches effectuées sur ce volant d'objets a été effectué en 2021. À ce stade, peu de biens avaient été identifiés comme problématiques ou nécessitant des recherches approfondies – une quinzaine sur environ 10 000 biens acquis entre 1933 et 1945. Il s'agit toutefois d'un bilan intermédiaire. La poursuite d'une telle démarche systématique s'agissant des acquisitions réalisées postérieurement à 1945 était également envisagée au moment de la publication du présent rapport. Elle semble indispensable, ces décennies étant parfois plus sensibles encore que la période 1933-1945.

2 - Dans les autres musées, des actions portant sur des segments des collections

Au musée d'Orsay, des initiatives ont été prises, limitées pour le moment à certaines collections. Depuis 2016, des recherches ont été entreprises sur les 209 peintures acquises entre 1933 et 1945. Pour conduire ce travail, les mêmes experts que ceux mobilisés sur les recherches sur les œuvres classées dans la catégorie MNR sont mobilisés : une conservatrice honoraire à temps partiel, des stagiaires sous la coordination du conservateur en charge de ces sujets.

Au musée national d'art moderne, sans être véritablement formalisée, une démarche similaire a été lancée, à partir d'une grille d'analyse de risques permettant de resserrer les recherches. Le musée a bénéficié d'une chercheuse en provenance financée par la M2RS et mise à sa disposition.

Encore récente et non généralisée à l'échelle des musées nationaux, cette démarche systématique est encore naissante au sein des musées territoriaux. Les musées de la métropole de Rouen ont engagé une telle action systématique en recourant au service d'un prestataire privé (voir *infra*).

L'absence de démarche systématisée ne préjuge pas pour autant de l'absence d'actions. Certains musées, comme celui des Beaux-arts de Lyon, intègrent cette problématique lors de la rédaction de catalogues raisonnés des différentes composantes de leurs collections. L'exercice du récolement décennal obligatoire, enfin, est normalement l'occasion de procéder à une revue de l'ensemble des œuvres et de leur aspect matériel, même si le manque de temps et de moyens limite la portée de cet exercice en matière de recherche de provenance.

La situation a connu des avancées récentes. Par le biais de l'enveloppe créée en 2023, d'un montant de 200 000 € en 2024, le service des musées de France soutient désormais les démarches d'ensemble de musées territoriaux préalablement repérés et sélectionnés par les directions régionales des affaires culturelles.

3 - Des efforts à intensifier et à mieux organiser

L'effort de revue des œuvres entrées dans les collections nationales, préconisée par le rapport Zivie, progresse, mais reste encore éloignée des recommandations du rapport. La France pourrait, dans ce domaine, s'inspirer d'exemples étrangers, notamment du passage en revue systématique des collections initié en Autriche (voir encadré).

La recherche proactive dans les collections publiques en Autriche

En Autriche, constatant que les collections nationales comportaient un certain nombre d'œuvres issues de la spoliation dans le contexte du III^{ème} Reich, une Commission pour la recherche de provenance (*Stabsstelle Kunstrückgabe und Gedenkkultur*) a été mise en place afin d'examiner systématiquement les collections de l'État fédéral. Parallèlement, une loi fédérale sur la restitution d'objets d'art provenant des musées et collections fédéraux autrichiens a été adoptée en 1998. Cette loi permet de restituer aux propriétaires d'origine ou à leurs ayants droit des objets d'art et de culture, qui sont aujourd'hui la propriété de l'État fédéral.

La Commission pour la recherche de provenance a vocation à examiner la provenance de l'ensemble des acquisitions réalisées depuis 1933. Certaines collections ont été examinées de façon systématique : c'est par exemple le cas du musée du Belvédère, dont les 5 400 œuvres ont été examinées, ce qui a donné lieu à la décision d'en restituer 76. Cette décision a été suivie de 60 restitutions effectives. En revanche, des collections comme celle du musée Albertina, qui comprend plus d'un million d'œuvres, n'ont pu être examinées dans leur intégralité. La priorité a été donnée aux œuvres acquises sur le marché allemand entre 1933 et 1938, aux œuvres de Schiele et de Klimt et aux œuvres présentant un risque, que ce soit en raison de l'identité de leur dernier propriétaire ou de leur style. Aujourd'hui, les recherches se concentrent sur des collections moins prestigieuses mais pour lesquelles la question des spoliations se pose de façon tout aussi saillante, notamment le musée des arts appliqués (MAK) et le musée des arts et traditions populaires.

Les recherches sont conduites par des chercheurs détachés au sein des musées et des bibliothèques publiques (voir *infra*). Ils sont indépendants et définissent eux-mêmes leur propre programme de recherche.

Par ailleurs, des chercheurs de provenance conduisent des recherches dans des musées ou bibliothèques relevant de la compétence de municipalités (musée de Vienne, musée de Linz) ou de la sphère privée (Musée Leopold, musée des arts populaires).

Depuis 1998, environ 15 800 œuvres et 52 000 livres ont ainsi été restitués à la suite de recherche de provenance dans les collections publiques fédérales autrichiennes.

B - Pour les livres et manuscrits, une identification complexe des biens à risque

S'agissant des livres et manuscrits, aucune démarche générale n'existe. Il est vrai que, pour cette catégorie de biens, la perspective de restitution est forcément plus réduite au regard du nombre total de livres spoliés. Rares en effet sont les ouvrages parmi les millions qui furent spoliés à présenter des caractéristiques et signes distinctifs. Des recherches ont cependant été effectuées, essentiellement relatives aux documents sélectionnés par les commissions de choix.

La bibliothèque nationale et universitaire de Strasbourg (BNUS) a, par exemple, confié à un stagiaire de l'École nationale supérieure des sciences de l'information et des bibliothèques (ENSSIB) une mission qui a permis d'identifier dans ses collections 4 253 ouvrages issus de spoliations. Pour autant, par manque de ressources, la BNUS n'a pas pu travailler sur les provenances et l'identification des propriétaires et tous les livres spoliés n'ont pas été enregistrés dans le système universitaire de documentation (Sudoc). En 2017, la bibliothèque municipale de Lyon a profité de l'évacuation pour travaux de ses réserves pour procéder à un tri des ouvrages et repérer, à cette occasion, des ouvrages spoliés.

D'autres bibliothèques, telles que la bibliothèque interuniversitaire de la Sorbonne, la bibliothèque universitaire des langues et civilisations, la bibliothèque de l'Institut national d'histoire de l'art (INHA) ou encore la bibliothèque municipale de Colmar ont également lancé des recherches.

C - La sécurisation des acquisitions publiques : une préoccupation récente, des progrès à consolider

Les acquisitions muséales n'ayant pas suffisamment pris en compte le risque lié à la provenance peuvent occasionner de lourds dommages pour le patrimoine public. La procédure d'acquisition de *Rosiers sous l'arbre* de Klimt par le musée d'Orsay en 1980, à l'occasion de son ouverture, n'avait alors permis d'identifier la provenance problématique de cette œuvre de grande valeur⁹⁸, ce qui a conduit à sa restitution dans le cadre de la loi du 21 février 2022.

Les entrées dans les collections muséales (par voie d'acquisition ou de dons, legs ou dations) ont progressivement intégré le risque d'acquisition de biens spoliés. Un rapport remis à la ministre de la culture en novembre 2022⁹⁹ sur le sujet dresse toutefois un tableau sévère de la situation actuelle. Bien qu'excluant de son champ la question spécifique des spoliations, ses constats portent sur les actions préalables aux actes d'achat. Les rapporteurs estiment ainsi que « *les personnes en charge des acquisitions dans les musées demeurent encore insuffisamment formées aux risques inhérents au fonctionnement du marché de l'art et à la question des provenances. La compétence en matière de recherche de provenance, préoccupation relativement récente, n'est pas clairement identifiée et mobilisée dans les chaînes d'acquisition des musées* ».

S'agissant du risque d'acquisition de biens spoliés, la Cour observe que les diligences spécifiques dont la réalisation préalable est incluse dans la procédure d'examen des projets d'acquisition par les différentes commissions spécialisées, diffèrent selon les commissions et peuvent se heurter, dans leur réalisation, à des difficultés.

⁹⁸ Du point de vue patrimonial, *Rosiers sous l'arbre* constituait la seule œuvre de Klimt présente dans les collections nationales françaises. Sa valeur marchande était également considérable, le montant de sa vente par les ayants droit Stiasny pouvant avoir atteint 100 millions de dollars (Article du journal autrichien *Der Standard* du 10 février 2023).

⁹⁹ Marie-Christine Labourdette, Christian Giacomotto, Arnaud Oseredczuk, *Améliorer la sécurité des acquisitions des musées nationaux*, rapport de mission remis à la ministre de la culture, novembre 2022.

Un cas récent

En 2019, le Louvre a fait l'acquisition, par l'intermédiaire de la maison de vente Artcurial, d'une sculpture médiévale en bois d'un ange musicien. Le Louvre a donné un large écho à cette opération.

Fin 2021, un conservateur du département des sculptures a contacté la M2RS. En consultant les archives numérisées de la commission de récupération artistique, le département a constaté que l'œuvre avait été spoliée et figurait dans le répertoire des biens spoliés, accessible en ligne, avec présence d'une photographie.

Les ayants droit sont connus et les vendeurs seraient d'accord, selon les informations recueillies par la Cour durant l'instruction, pour se défaire du produit de la vente au profit des ayants droit des propriétaires légitimes. Une concertation est en cours aujourd'hui. L'objectif serait de conserver la sculpture dans les collections publiques.

Dans cette affaire, tant le musée que la maison de vente ont été négligents. Artcurial indique avoir obtenu un certificat de la société privée *Art Loss Register* ne faisant mention d'aucune difficulté alors

que de simples recherches auraient permis de constater la présence de l'ange (mention et photographie) dans le Répertoire des biens spoliés¹⁰⁰. Elles n'ont visiblement pas été réalisées en amont de la vente, ni par le musée, ni par la maison de vente. L'erreur semble pourtant d'autant plus manifeste que les données fournies par la maison de vente ne pouvaient qu'attirer l'attention avec, comme premier jalon de provenance depuis le début du XIV^{ème} siècle, une vente en 1948.

Il n'a été fait aucune médiatisation de l'affaire. La fiche de l'Ange est présente sur le site du Louvre, sans aucune mention de son statut problématique. Le conseil des maisons de ventes n'a pas davantage été saisi.

L'engagement du musée comme celui de la maison de ventes dans l'identification et la restitution des biens culturels spoliés ne sauraient être jugés à l'aune de cette seule affaire. Elle montre toutefois que le risque de mise en vente de biens spoliés existe toujours. Elle met en évidence la nécessité de diligences approfondies, tout particulièrement en présence d'éléments attirant l'attention quant au parcours des œuvres.

Révisée en novembre 2021, la procédure d'acquisition devant le musée du Louvre vise à présenter l'assurance que les diligences adaptées ont été réalisées en vue d'identifier des biens dont la provenance pourrait être problématique.

¹⁰⁰ La photographie était accessible dans le tome 2 annoté du répertoire ([T_2_annot.pdf](#) ([pop-phototeque.s3.eu-west-3.amazonaws.com](#))).

Une fiche de provenance doit obligatoirement être jointe au dossier d'acquisition, qui doit comporter une description précise de l'œuvre (notamment les éventuelles traces au verso), inclure tous les éléments de provenance connus et tracer les résultats de la consultation de neufs sites d'archives et de données spécialisées en libre accès¹⁰¹, ainsi que des sources internes partagées au sein de l'établissement. L'obtention d'un certificat d'Art Loss est en outre exigée¹⁰².

Les fiches d'acquisition communes aux commissions régionales d'acquisition placées sous l'égide des directions régionales des affaires culturelles (Drac) apparaissent en comparaison moins exigeantes. Elles ne recommandent notamment la consultation que de quatre bases de données : *Looted Art*, *ERR Data base*, Interpol, OCBC/Treima (Office central de lutte contre le trafic de biens culturels / Thésaurus de recherche électronique et d'imagerie en matière artistique). L'accès à la base Treima de l'OCBC est cependant réservé à certains services du ministère (les directions régionales des affaires culturelles n'y ont pas accès) et ne se prête pas à des recherches probantes en matière de spoliations.

**Les bases de données pertinentes portant
sur la période 1933 à 1945**

Les bases spécialisées identifiées par les acteurs rencontrés par la Cour comme les mieux adaptées sont au nombre d'une dizaine.

Les bases généralistes sont principalement formées par les bases Treima II de l'OCBC et *Psyché* d'Interpol. Depuis 1995, la photothèque Treima II de l'OCBC inclut les photographies des biens culturels volés en France et à l'étranger quand leur disparition est signalée par le canal d'Interpol. Elle est accessible en consultation pour les fiches « objets » à certains services centraux du ministère de la culture mais pas aux Drac, à la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) et au groupement d'assurances Argos.

¹⁰¹ Le répertoire des biens spoliés, le catalogue des ventes de l'INHA, les archives de la Gazette Drouot, les archives publiques des commissaires-priseurs conservées aux Archives de Paris, les Archives diplomatiques, les bases allemandes de données *Lost Art Database*, *ERR database*, *Deutsches Historisches Museum* et le site *Looted Art*.

¹⁰² La société Art Loss gère le *Art Loss register*, qui compile des informations sur des biens culturels volés, spoliés ou disparus, collectées à partir de sources librement accessibles et de demandes d'enregistrements formulés par les propriétaires. Selon un niveau d'investigations plus ou moins approfondi selon le prix payé, la société délivre un certificat attestant de la non-présence dans sa base de données du bien faisant l'objet de la requête. Le certificat est souvent demandé par les maisons de ventes pour certains types de biens. Le Louvre a également recours au service d'Art Loss. De façon abusive, le certificat est parfois considéré comme une preuve de non spoliation ou de non vol, ce qu'il n'est pas et ne prétend pas être.

La base Pysché d'Interpol, formée de plus de 50 000 objets, recense les informations de police certifiées sur des objets d'art manquants ou volés. L'accès à la base est libre, sous la condition préalable d'avoir obtenu des droits d'accès.

Les principales bases françaises sont le répertoire des biens spoliés abrité sur le site de la M2RS, les catalogues de ventes numérisés par l'Institut national d'histoire de l'art (INHA), accessible sur le site de l'établissement, les procès-verbaux de vente des commissaires-priseurs, disponibles sur place aux archives de Paris, et la base relative aux archives de la commission de récupération artistique, disponible sur le site des Archives diplomatiques.

Plusieurs bases de données allemandes sont cruciales : la *Lost Art database*, la *Deutsches Historisches Museum database*.

L'*ERR database*, qui est financée par la *Claims conference* et comporte davantage que les seules archives de l'ERR, est également centrale. La base de données *Looted Art*, anglaise, est aussi importante.

D - Hors de France, des moyens nettement plus importants affectés à la recherche de provenance au sein des établissements publics

La réflexion sur le dimensionnement des moyens nécessaires au sein de l'État et des établissements culturels nationaux et territoriaux peut être utilement éclairée par la comparaison avec les organisations retenues dans d'autres pays européens.

La comparaison ne peut se faire termes à termes. À titre d'exemple, le contenu même du métier de conservateur est propre à chaque pays, ces professionnels étant recrutés en France par la voie du concours. Il n'est pas aisé non plus de comparer les moyens accordés à la recherche de provenance et aux mécanismes de réparation des spoliations de biens culturels en France et dans d'autres États : les périmètres exacts de dépenses ne coïncident pas nécessairement. Il est toutefois possible d'obtenir des ordres de grandeur.

En Allemagne, le caractère fédéral de l'État ne permet pas d'obtenir une vision consolidée des dépenses. Cependant, il est possible d'identifier le budget que le *Deutsches Zentrum Kulturgutverluste* (DZK) a consacré, depuis sa création en 2015, à la recherche de la provenance de biens culturels spoliés pendant la période nazie. Le DZK, qui traite également des biens culturels spoliés en zone soviétique et en RDA ainsi que des biens

issus de la période coloniale, est une fondation de droit civil au dimensionnement bien plus important que la M2RS. Elle est organisée en cinq départements spécialisés et emploie une cinquantaine de personnes à plein temps. Au moment de sa création, en 2015, son budget était d'environ 6 M€. Il a atteint 8 M€ en 2019 et 12 M€ en 2023.

La principale activité du DZK est le financement de projets de recherche pour un temps limité (de quelques mois à quelques années) afin d'impulser la recherche de provenance dans les différentes institutions concernées (musées, bibliothèques, fonds d'archive, etc.). Selon le DZK, entre 2008 et 2023, les différentes autorités allemandes puis le DZK ont financé 433 projets relatifs aux biens culturels spoliés pendant la période nazie à hauteur de 48,8 M€. Il n'est cependant pas aisé de savoir si, outre ces financements de projet, des postes affectés à la recherche de provenance ont été pérennisés dans les différentes institutions ayant bénéficié de ces fonds.

Il existe par ailleurs des financements locaux. Les musées d'État de Berlin, qui dépendent de la Fondation du patrimoine culturel prussien, se sont par exemple dotés en 2008 d'un bureau consacré à la recherche de provenance qui emploie une équipe d'une dizaine de chercheurs spécialisés. Le land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie s'est doté d'un bureau de coordination des recherches de provenance conduites dans les musées de la région. En Autriche, la Commission pour la recherche de provenance (*Kommission für Provenienzforschung*), qui emploie 19 personnes dont 15 chercheurs en provenance, dispose d'un budget annuel de 1,2 M€ qui ne comprend pas l'ensemble des coûts salariaux. La Commission estime par ailleurs qu'entre 2003 et 2023, 14 M€ environ ont été dépensés afin de financer la recherche de provenance relativement à la période nationale-socialiste. Plusieurs musées et bibliothèques se sont par ailleurs dotés de chercheurs de provenance, de sorte qu'en 2023, 25 chercheurs de provenance étaient employés à plein temps par les institutions concernées en Autriche.

Aux Pays-Bas, la *Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed* (RCE), agence culturelle nationale en charge de gestion de la *Nederlands Kunstbezit* (NK, équivalent des MNR), emploie pour sa part sept chercheurs de provenance à temps complet depuis 2022. Ces chercheurs sont notamment mobilisés sur le passage en revue complet de la collection, d'ici 2025. Les musées publics qui accueillent certaines des œuvres en dépôt ne sont pas impliqués dans cette tâche. La structure mobilisée par le *Restitutie Commissie* (comité de restitution) est l'*Expertisecentrum Restitutie* (centre d'expertise en matière de restitutions ou ECR). Elle est adossée au centre de recherches spécialisés sur la Seconde Guerre mondiale

Nederlands Instituut voor oorlogs – holocaust – en genocidestudies (institut néerlandais de recherches sur l'Holocauste et les génocides ou NIOD¹⁰³). Le *Restitutie Commissie* la saisit pour réaliser les recherches de provenance sur les dossiers dont il est saisi, à l'exclusion des biens relevant de la collection NK. L'ECR compte 10 chercheurs de profils variés, mobilisés également sur la question des biens liés à la période coloniale. Les musées publics demeurent compétents pour les recherches sur les œuvres autres que celles de la collection NK. Le *Rijksmuseum* dispose ainsi de sept chercheurs de provenance, intervenant sur les spoliations antisémites comme sur la période coloniale.

En Suisse, l'organisation fédérale de l'État et l'importance des musées et fondations privées ne permet pas d'avoir une idée d'ensemble des dépenses consacrées à la recherche de provenance relative à la période nazie. Néanmoins, l'Office fédéral pour la culture, qui comprend un bureau de l'art spolié, a financé depuis 2016 des projets de recherche de provenance relatifs à la période nazie pour un montant total de 5,6 M de Francs suisses (environ 5,9 M€).

Deux modèles peuvent être ainsi distingués : ceux tournés vers le soutien financier public à des projets de recherches (Allemagne, Suisse) et ceux privilégiant le recrutement de chercheurs de provenance à plein temps au sein des institutions publiques (Autriche, Pays-Bas). La M2RS appartient à la seconde catégorie : elle comprend cinq chercheurs de provenance (mais qui remplissent également d'autres missions) et recourt de façon ponctuelle aux services de chercheurs indépendants.

En comparaison des autres États européens analysés par la Cour, la France apparaît ainsi très en retrait s'agissant des moyens consacrés aux recherches de provenance en vue des restitutions, tant au sein du ministère de la culture que dans les établissements culturels. Il existe aujourd'hui un hiatus entre le cadre juridique, qui offre plusieurs voies de recours efficaces aux ayants droit, et la capacité effective à traiter les demandes de réparation, faute de moyens justement dimensionnés.

¹⁰³ Voir l'annexe n° 5 pour de plus amples détails.

II - Une formation et une sensibilisation plus développées mais encore incomplètes

Le développement de modules de formation initiale et continue a incontestablement contribué à sensibiliser un plus grand nombre de professionnels du monde de l'art à l'histoire des spoliations de biens culturels et aux enjeux de la recherche de provenance. Cependant, la formation initiale des commissaires-priseurs apparaît encore nettement en retrait de ce qui serait souhaitable. S'agissant des cursus spécialisés en recherche de provenance récemment créés, la question des débouchés se pose, dans un contexte de moyens contraints, précédemment évoqué.

A - De nouveaux cursus du niveau supérieur spécialisés en recherche de provenance

La sensibilisation des étudiants et futurs professionnels du monde de l'art s'est renforcée depuis un peu moins d'une vingtaine d'années. Elle prend souvent la forme d'interventions thématiques au sein de cursus de formation initiale ou continue plus généraux. Depuis 2022, en France, des cursus spécialisés en recherche de provenance ont vu le jour.

1 - Au stade de la formation initiale et continue des professionnels de conservation, des actions de sensibilisation plus nombreuses

Depuis le début des années 2010, des modules thématiques ont progressivement été insérés dans les cursus de formation initiale dispensés par quelques établissements universitaires, dont l'École du Louvre et les établissements d'enseignement supérieur et d'application du ministère de la culture (Institut national du patrimoine notamment). Avec la création de la M2RS, en 2019, cet effort s'est amplifié : les modules existants ont été révisés et approfondis, la mission ayant la responsabilité de leur contenu. Depuis 2017, la formation initiale des élèves de l'Institut national du patrimoine inclut un module spécialisé d'une durée de seize heures. Il fut, durant deux ans, commun avec l'École nationale supérieure des sciences de l'information et des bibliothèques (ENSSIB), qui propose désormais un module de formation spécifique. Les deux établissements proposent également des sessions de formation continue sur ces sujets pilotées et coordonnées par la M2RS.

Ces modules insérés au sein de parcours plus généraux permettent à certains étudiants de réaliser leur stage de spécialité sur des œuvres classées dans la catégorie MNR ou des biens spoliés mal identifiés au sein d'établissements culturels.

2 - De nouveaux cursus du niveau supérieur spécialisés en recherche de provenance

Le développement de la recherche de provenance est encore relativement récent en France. Un débat existe sur le fait de savoir s'il s'agit d'une composante du métier des conservateurs ou d'une discipline à part entière, requérant des personnels spécialisés, au risque de désinciter les conservateurs à effectuer ces diligences.

La recherche de provenance : une discipline à part entière ?

Selon une définition scientifique reprise par la M2RS, la recherche de provenance pour la période 1933-1945 consiste à « rechercher et à documenter – dans la mesure du possible – l'historique complet d'un objet et à établir les changements de propriété entre 1933 et 1945 conformément aux Principes de Washington. L'histoire des objets doit être présentée clairement, en commençant par la création de l'objet et en se terminant aujourd'hui. On trouve des traces du parcours des œuvres dans des sources primaires, dans la bibliographie et dans des bases de données. Les recherches sur les personnes et les institutions éclairent les différentes étapes de l'histoire de l'objet et permettent d'identifier ses propriétaires successifs (...) pendant une période donnée. Les lacunes de la provenance doivent être révélées et les faits suspects signalés »¹⁰⁴.

Cette approche se distingue de l'approche traditionnelle de l'histoire de l'art, dominante au sein des établissements universitaires, qui met en exergue en premier lieu la genèse de l'œuvre, le contexte de sa création et sa réception, en focalisant les efforts sur la « biographie de l'objet ». Elle est plus proche de l'enseignement de l'École du Louvre.

Récente en France et encore peu développée, la recherche de provenance est plus mature ailleurs en Europe. En Allemagne, une association de chercheurs de provenance – l'*Arbeitskreis Provenienzforschung* – a été créée dès 2000. Elle compte désormais plus de 400 membres, essentiellement allemands mais également d'autres pays. Les universités et centres de recherches en Allemagne recrutent des profils spécialisés dans ce domaine.

De façon plus générale, la recherche de provenance y est plus largement reconnue comme une spécialité complémentaire de la formation à la conservation scientifique et à l'étude documentaire, dans la mesure où elle intervient à l'échelle des objets et dans un but précis : documenter leur parcours.

¹⁰⁴ *Provenance Research Manual, To identify cultural property seized due to persecution during the National Socialist era*, 2019, disponible sur le site du Deutsches Zentrum Kulturgutverluste (<https://kulturgutverluste.de/sites/default/files/2023-06/Manual.pdf>).

À la charnière entre la formation initiale et la formation continue des professionnels, l'Université Paris X Nanterre propose depuis 2022 un diplôme universitaire (DU) sur la « *recherche de provenance* » destiné à former des professionnels aux problématiques de circulation illicite ou illégitime de biens culturels¹⁰⁵.

En concertation avec le ministère de la culture, impliqué dans la construction et la réalisation de la maquette pédagogique, l'École du Louvre a créé à la rentrée universitaire 2023 une formation de niveau Master 2 consacrée à la recherche de provenance. Cette initiative répond à la toute première recommandation du rapport sur la sécurisation des acquisitions publiques¹⁰⁶ visant à créer une telle formation au sein de l'École. Ce master aborde également les différents contextes de provenances problématiques que peuvent connaître les professionnels du monde de l'art.

3 - Des débouchés à confirmer

Les débouchés qui seront offerts aux étudiants suivant ces formations sont tout aussi variés qu'incertains. Ils visent la fonction publique aussi bien que le secteur privé. Le master 2 de l'École du Louvre constitue l'une des voies d'accès aux concours de l'Institut national du patrimoine ou à la profession de commissaire-priseur.

Au regard du faible nombre de chercheurs de provenance aujourd'hui employés par les établissements culturels publics et acteurs du marché de l'art, le volume annuel d'étudiants ou de professionnels apparaît élevé. Un pari implicite est fait : celui de créer une nouvelle demande, par le biais d'une nouvelle offre de professionnels spécialisés.

¹⁰⁵ Partant du constat de l'existence de problématiques méthodologiques communes, sans préjudice des spécificités propres à chaque période, il couvre la problématique des biens spoliés durant les persécutions nazies et des objets saisis dans les limites de la zone d'occupation soviétique ou la RDA, celle des objets collectés ou pillés durant la période coloniale et enfin celle des objets déplacés dans le contexte des zones de conflit en cours.

¹⁰⁶ Rapport de mission de Mme Labourdette et MM. Giacomotto et Oseredczuk, précité, novembre 2022.

B - Un effort insuffisant de formation des professionnels de l'art

La formation des professionnels du marché de l'art prend encore insuffisamment en compte la problématique de la provenance.

Le parcours de formation réglementé, d'une durée de deux ans, élaboré par le conseil des maisons de ventes, prépare à l'obtention d'un certificat d'aptitude à la profession (CAP) de commissaire-priseur. Au sein de ce parcours, la problématique de la provenance était traitée, jusqu'en 2022, principalement au travers des enjeux d'authenticité, de trafics d'antiquité et de prévention du risque de blanchiment et de financement du terrorisme par les organismes de ventes volontaires. Aucune sensibilisation spécifique à la question des biens spoliés n'existait jusqu'à récemment. Lors du cycle de formation 2022-2023, et pour la première fois, la M2RS est intervenue. Cependant la prise en compte des enjeux de spoliations de biens culturels dans la formation des futurs commissaires-priseurs n'en est qu'à ses débuts et doit impérativement être approfondie.

L'évolution de la formation initiale est un enjeu propre aux commissaires-priseurs, seule catégorie de marchands dont l'accès est réglementé. La nécessité de sensibiliser et de former aux risques de spoliation, au travers de la formation continue, est commune à tous les professionnels. Il appartient à leurs organisations syndicales et professionnelles de prendre des initiatives en ce sens, que le ministère de la culture pourrait utilement contribuer à orienter et à nourrir.

III - Une recherche scientifique qui progresse, des problèmes d'accès aux archives du marché de l'art

La recherche scientifique sur les spoliations de biens culturels a connu un dynamisme soutenu ces dernières années. Son essor s'est inscrit dans le contexte d'un foisonnement de travaux autour des questions de provenance en général. Ces initiatives ont cependant été réalisées de façon éclatée, sans coordination ni lieux de partage des connaissances ainsi acquises. La recherche scientifique constitue pourtant une contribution cruciale aux recherches de provenance.

A - Une recherche active mais trop dispersée

1 - Un éclatement des initiatives

La Cour relève l'absence de lieux de capitalisation et de partage des connaissances issus des travaux en nombre grandissant réalisés sur les spoliations de biens culturels et, plus généralement, sur les processus de spoliations des Juifs en France.

Il n'existe par exemple aucune liste des travaux universitaires de niveau master ou doctorat réalisés ou en cours sur ce sujet. En outre le ministère de la culture n'a pris à ce jour aucune initiative visant à encourager la réalisation de tels travaux sur des thématiques pertinentes au regard des zones d'ombre et des pistes de recherche insuffisamment explorées à ce jour.

De nombreux colloques sont organisés sur ce sujet, à l'initiative de divers acteurs : colloques sur les instruments de musique par le musée de la musique, sur les MNR des musées de la ville de Strasbourg par ces derniers, sur les spoliations d'ouvrages par la BNF. La Fondation pour la Mémoire de la Shoah apporte, pour sa part, un soutien financier à la réalisation et à la publication de travaux universitaires et historiques portant sur la question.

S'agissant des programmes de recherche, le constat d'une dispersion des efforts et d'une absence d'impulsion au niveau ministériel se vérifie également. Le cas du projet de « Répertoire des acteurs du marché de l'art sous l'Occupation » (RAMA) est à cet égard édifiant.

Le projet de répertoire des acteurs du marché de l'art sous l'Occupation (RAMA)

Ce projet a été lancé fin 2016 à l'initiative, côté France, de l'Institut national d'histoire de l'art (INHA), en partenariat avec la *Technisches Universität* de Berlin, le Collège de France, le *Deutsches Zentrum Kulturgutverluste* de Magdebourg et le Centre allemand d'histoire de l'art. Il est majoritairement financé, pour la part française, par le budget général de l'INHA.

Un mécène finance le recrutement annuel par l'École des Chartes d'un ingénieur de recherche. Le financement total de la part française s'élève, depuis 2017, à un peu plus de 658 000€.

Les chercheurs mobilisés réalisent des notices sur l'ensemble des acteurs du marché de l'art sous l'Occupation (marchands d'art, galeristes, courtiers, experts, brocanteurs, antiquaires, commissaires-priseurs, transporteurs, photographes, historiens d'art, personnels des musées, artistes, collectionneurs, amateurs, victimes, intermédiaires en tout genre, etc.), qui sont intégrées à une base numérique en accès libre.

Salué par tous, le projet RAMA pourrait cependant prendre fin sans être arrivé à son terme. Les contraintes de gestion de l'INHA ne lui permettent pas, en effet, de poursuivre l'emploi de la cheffe de projet côté français. Celle-ci a quitté ses fonctions en septembre 2023 sans être remplacée, ce qui compromet la poursuite du projet. Une pensionnaire a pris le relais, jusqu'en septembre 2025. Toutefois, au-delà, il n'existe aucune certitude que le projet se poursuivra. Ainsi, l'une des initiatives les plus emblématiques conduites en France, ces dernières années, en matière de recherche scientifique sur les spoliations de biens culturels pourrait s'interrompre par défaut.

Dans ce paysage, le séminaire de recherche sur le « *Patrimoine spolié pendant la période du nazisme (1933-1945)* » occupe un rôle important dans l'animation du réseau des acteurs publics et privés intervenant sur les questions de spoliations culturelles. Initialement créé en 2019 par la cheffe du projet RAMA, auquel il était adossé, il est, depuis 2020, animé conjointement par l'INHA et la mission de recherche et de restitution des biens culturels spoliés entre 1933 et 1945, avec la contribution de l'INP, et devrait se poursuivre jusqu'en 2025 au moins.

2 - Une réorganisation nécessaire

La situation actuelle met en évidence le besoin de nouvelles modalités d'impulsion, d'animation et de coordination des initiatives dans le domaine de la recherche scientifique.

La comparaison avec d'autres États européens peut servir d'inspiration. Aux Pays-Bas, l'ECR en charge des recherches de provenance pour le compte du *Restitutie Commissie* est intégré au sein de l'Institut néerlandais de recherches sur l'Holocauste et les génocides (NIOD), fondé en 1945 dans une perspective d'abord militaire et qui est aujourd'hui responsable des recherches sur les guerres, l'Holocauste et les génocides. Cet organisme coordonne, soutient, impulse et recense les travaux réalisés dans ce domaine. En Allemagne, le DZK, structure privée financée par l'État (voir *infra*), finance la recherche de provenance dans les différentes institutions qui en expriment le besoin.

En France, la M2RS n'est pas organisée à ce jour, ni ne dispose des moyens pour agir de la sorte. Dans le cadre du renforcement plus général des moyens d'action de la Mission, il apparaît souhaitable qu'en lien avec celui de l'enseignement supérieur et de la recherche, le ministère de la culture exerce une fonction d'orientation stratégique et d'impulsion de projets de recherche publique sur les questions de biens culturels spoliés. Une telle évolution supposerait un renfort humain et l'attribution à la M2RS de leviers financiers *ad hoc*.

Pour assurer la coordination opérationnelle de ces programmes de recherche, un établissement public de recherche (CNRS, INHA, etc.) pourrait être spécifiquement mandaté et bénéficier d'un soutien financier pour conduire lui-même certains projets ou pour soutenir des projets menés par d'autres acteurs. Sans effacer la spécificité des spoliations antisémites, cette action pourrait s'inscrire dans une thématique de recherche élargie à l'ensemble des problématiques de provenance et veiller aux liaisons avec les réseaux de recherche européens et étrangers.

B - Des archives publiques largement accessibles, des obstacles persistants s'agissant des archives privées

La fin progressive des restrictions légales d'accès aux archives publiques a levé la plupart des freins à la consultation des fonds utiles à la recherche de provenance, même si des dérogations étaient largement accordées. Un effort important a par ailleurs été réalisé sur le classement, l'indexation et la numérisation des fonds les plus pertinents, qui peut encore être poursuivi et approfondi. En revanche, des fonds d'archives privés cruciaux pour éclairer le parcours de certaines œuvres demeurent inaccessibles, pour des raisons juridiques – ils sont partie de la propriété privée – et politiques – nombre de détenteurs rechignent à révéler des traces d'un passé peu glorieux.

1 - Des progrès sensibles en matière d'archives publiques

La levée des restrictions légales d'accès aux archives de la période a rendu plus aisée l'exploitation des fonds utiles aux recherches de provenance. La loi n° 2008-696 du 15 juillet 2008 relative aux archives a levé les restrictions concernant les archives de la période de l'Occupation au terme d'un délai de 50 ans après leur production, anticipant de dix ans le délai applicable. Dans les faits, des dérogations étaient accordées de façon large et les acteurs publics (ministères, musées, CIVS, etc.) bénéficiaient de facilités. Un même mouvement est intervenu à l'échelle européenne.

Dans le même temps, un effort notable de numérisation, de valorisation, de classement et de mise à disposition des archives a été opéré par les différents services d'archives publiques. Depuis octobre 2023, les archives de la commission de récupération artistique sont progressivement mises en ligne par le service des Archives diplomatiques. Une base de données sur la récupération artistique a été développée en parallèle, contenant plus de 95 000 notices d'objets. Les Archives nationales indiquent avoir le projet de numériser les archives du service des bibliothèques.

Afin d'orienter les chercheurs de provenance vers les fonds pertinents, deux guides ont été élaborés pour faciliter la localisation des archives pertinentes. Le premier, paru en 2000, est le fruit d'un important travail mené dans le cadre des travaux de la « mission Mattéoli », sous la direction de Caroline Piketty et complète le Guide des sources de la Seconde Guerre mondiale publié en 1994. Le second, prenant en compte les nouveaux fonds rendus accessibles dans l'intervalle, a été produit en 2018 par le service interministériel des archives de France du ministère de la culture (SIAF). Traduit en anglais, sa traduction en allemand est attendue pour fin 2024. La principale faiblesse de ce guide est d'exclure les services d'archives départementales, y compris les Archives de Paris¹⁰⁷, alors même qu'ils détiennent des fonds capitaux pour les recherches de provenance. De fait, ces services n'ont pas été associés à l'initiative prise par le SIAF, ce qui est regrettable.

D'autres progrès sont possibles. La première priorité consiste à poursuivre le travail de numérisation et de mise en ligne des fonds d'archives d'ores et déjà identifiés. Le recours à des outils technologiques permettant d'améliorer l'exploitation des documents (ocrisation¹⁰⁸, recours à l'intelligence artificielle, *deep learning*) doit également être développé.

La seconde priorité réside dans l'exploitation de fonds non encore examinés à l'aune de la problématique des biens culturels spoliés. Tel est possiblement le cas des archives des notaires, des avocats ou encore des transporteurs. D'autres fonds tels que ceux relatifs aux demandes d'exportation d'œuvres d'art hors de France peuvent receler des informations utiles. L'importance des fonds concernés demande de définir une stratégie fixant des priorités d'actions inscrites dans le temps.

¹⁰⁷ Les archives de Paris ont mis en ligne en mai 2024 un guide de recherches thématiques autour des fonds susceptibles d'éclairer la problématique.

¹⁰⁸ Technique permettant d'extraire les données à partir de fichiers de format divers et de procéder à des recherches thématiques plus aisées.

La troisième priorité découle des deux premières. Il n'existe aujourd'hui aucun cadre réunissant l'ensemble des services d'archives autour de cette problématique. La Cour recommande la mise en place d'un groupe de travail, sous l'égide conjointe du SIAF et de la M2RS, en charge d'orienter et d'accompagner les démarches d'exploitation et de mise en accès des fonds et d'approfondir les liens avec les acteurs européens des archives.

Dans le cadre d'une stratégie commune aux services d'archives publiques, il est nécessaire d'approfondir les actions de classement, d'exploitation et de valorisation des différents fonds intéressant les spoliations de biens culturels.

Enfin, en matière de coopération archivistique à l'échelle européenne, la Cour estime souhaitable de mobiliser le Groupe européen d'archives (*European Archives Group*). Ce groupe d'experts de la Commission européenne, créé en 2006 et composé de représentants des services d'archives nationales des pays membres, vise à favoriser la coopération et la coordination entre États membres et notamment à rendre les archives plus largement accessibles en Europe (*via Archives Portal Europe*). La thématique des spoliations de biens culturels constitue à bien des égards un sujet pertinent de coopération pour cette instance.

2 - L'accès aux fonds d'archives privées : des obstacles persistants

L'accès aux archives privées des professionnels du marché de l'art demeure pour l'essentiel impossible aux acteurs publics chargés de réaliser des recherches de provenance, dans le cadre de la recherche fondamentale ou même aux autres marchands. La destruction de ces archives, volontaire ou non, leur perte ou la protection du secret commercial et, par ce biais, de l'identité des acheteurs et vendeurs, est systématiquement invoquée. Quelques rares fonds d'archives privés de marchands ont été acquis par des institutions publiques (l'INHA notamment) ou leur ont été légués.

Cette difficulté n'est pas propre à la France. Elle résulte de la nature même des archives des professionnels qui, à l'exception des minutes et répertoires des commissaires-priseurs, ressortent de la propriété privée. Elle s'observe dans tous les États européens.

Archives publiques et archives privées des marchands d'art

Détenteurs durant deux siècles (1801-2001) du monopole des ventes publiques, les commissaires-priseurs produisent, dans l'exercice de leur charge, des archives publiques qui peuvent présenter un intérêt majeur pour l'histoire de l'art ou du marché de l'art : les procès-verbaux de vente permettent de découvrir l'identité des vendeurs et des acheteurs et de suivre les fluctuations des cotes de tel ou tel artiste. Aux archives départementales de Paris, les plus anciens procès-verbaux de ventes publiques conservés remontent à 1783. Ces fonds sont complétés par les archives de la chambre des commissaires-priseurs et par une série de catalogues de ventes aux enchères parisiennes, constituée à partir de dons de l'hôtel Drouot (surtout riche pour la seconde moitié du XX^{ème} siècle).

L'article L. 211-4 du code du patrimoine confère le statut d'archives publiques aux minutes et répertoires des officiers publics ou ministériels.

L'article R. 212-15 du même code précise que « *le délai pendant lequel les officiers publics ou ministériels assurent la conservation de leurs minutes et répertoires avant versement dans un dépôt d'archives relevant du service interministériel des archives de France de la direction générale des patrimoines et de l'architecture ou placés sous le contrôle scientifique et technique de l'État sur les archives est fixé à soixante-quinze ans pour les notaires et à vingt-cinq ans pour les autres officiers publics ou ministériels.*

Toutefois, l'officier public ou ministériel intéressé et le service interministériel des archives de France de la direction générale des patrimoines et de l'architecture peuvent convenir de réduire ou d'augmenter ce délai par un accord dont la durée de validité ne peut excéder dix ans, et qui est renouvelable par tacite reconduction pour des périodes de même durée ».

Tous les autres documents ont le statut d'archives privées.

Selon les responsables des services d'archives rencontrés, cette obligation légale est aujourd'hui encore imparfaitement remplie par les professionnels qui y sont astreints.

Compte tenu du rôle joué par le marché de l'art durant l'Occupation, l'impossibilité d'accéder aux archives privées des professionnels du marché de l'art constitue un obstacle majeur pour la recherche de provenance. La première recommandation de la « mission Mattéoli », relative à l'accès aux fonds d'archives, visait d'ailleurs à ce que « *les archives privées relatives à la spoliation des Juifs de France et aux restitutions [soient] accessibles dans les mêmes conditions que les archives publiques* ». Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre.

L'inaccessibilité des archives privées soulève des problèmes très concrets pour les pouvoirs publics. À titre d'illustration, la M2RS n'obtient souvent pas de réponse, ou des réponses partielles, lorsqu'elle saisit des maisons de ventes pour obtenir des informations sur certaines œuvres vendues plus ou moins récemment par leur intermédiaire, et visiblement spoliées mais jamais restituées, ou sur des œuvres passées par le marché dont la provenance est incomplète. Sur 19 demandes formulées en ce sens depuis sa création jusqu'au printemps 2024, la mission a relevé 11 absences de réponse ou de coopération, trois réponses partielles et seulement cinq réponses complètes.

Nombre d'acteurs du marché indiquent ne plus disposer des archives de la période, ne pas les avoir récupérées lors du rachat des maisons ou galeries, ou savoir qu'elles ont été détruites (brûlées, noyées, dispersées). Des exemples étrangers montrent toutefois que des archives prétendument disparues peuvent réapparaître. Tel fut le cas des archives d'*Emil Bührle*, opportunément revenues au grand jour au cours des années 2000, après avoir été indiquées comme perdues. L'argument du secret commercial protégeant sans limite de temps l'identité des vendeurs est également opposé. Il paraît bien faible au regard de l'exigence morale de pouvoir déceler parmi les ventes de l'époque des biens spoliés, nombreux alors à être commercialisés.

Seuls de rares professionnels acceptent aujourd'hui de donner accès à certains des documents privés qu'ils détiennent. Dans le cadre d'une convention, l'Hôtel des ventes Drouot accepte ainsi de communiquer au musée du Louvre et au ministère de la culture les données figurant dans sa documentation, c'est-à-dire principalement les catalogues annotés des ventes organisées par les différentes maisons qu'il abrite en son sein. Toutefois, il ne s'agit pas à proprement d'archives privées. En effet, les archives des maisons de vente opérant au sein de l'Hôtel Drouot demeurent en leur seule possession et aucune n'a été rendue accessible à ce jour. La galerie d'art Brimo de Laroussilhe, active depuis 1908, y compris pendant la Seconde Guerre mondiale, accepte pour sa part de donner accès à ses archives privées en réponse aux demandes de chercheurs de provenance et des pouvoirs publics. Ces initiatives individuelles sont à peu près les seules connues.

Au titre des missions qui lui sont confiées par l'État, l'Institut national de l'histoire de l'art (INHA) procède ponctuellement à des achats de fonds d'archives privées de professionnels du marché de l'art. Son fonds intéressant la période 1933-1945 a été récemment enrichi par l'achat du

fonds Pierre Loeb¹⁰⁹ et plus encore des archives de Guy Loudmer en 2018¹¹⁰. Précieux pour les recherches, ces fonds d'archives sont toutefois l'objet de règles d'accès restrictives et exigent, pour être parfaitement exploitables, un travail de classement et de valorisation, non encore achevé.

Près de 80 ans après la fin du conflit, la fermeture demeure complète sur ce sujet de la part de nombreux professionnels du marché de l'art qui redoutent d'assumer, même aussi longtemps après les faits, un passé parfois peu glorieux qui a pu consolider la position économique de leurs établissements.

La situation actuelle n'est pas satisfaisante et appelle de nouvelles initiatives pour surmonter cet obstacle. Des précédents existent, qui montrent l'intérêt d'une ouverture d'archives privées dans une perspective d'intérêt général.

L'ouverture des archives bancaires de la période 1933-1945

Durant les travaux de la « mission Mattéoli », dans un contexte où la menace de contentieux judiciaires était forte les concernant, notamment de la part d'acteurs américains, les établissements bancaires français ont ainsi accepté d'ouvrir leurs archives de la période afin de permettre de documenter la question des spoliations bancaires et la gestion des avoirs en déshérence. Ils y avaient un intérêt certain, dans la mesure où ce travail objectif, fondé sur les archives, devait permettre d'éviter la logique de réparations forfaitaires. Le groupe de travail sur les spoliations bancaires mis en place par la Mission sous l'égide de Claire Andrieu travailla à leur exploitation, en lien avec les archivistes des établissements concernés. Leurs travaux fondèrent l'estimation du montant des avoirs en déshérence et les préconisations de la mission¹¹¹.

Les compagnies d'assurance refusèrent, quant à elles, de faire de même.

¹⁰⁹ Pierre Loeb (1897-1964) fut lui-même frappé par les mesures d'aryanisation en 1941 mais sa galerie put continuer de fonctionner en étant reprise par un confrère. Il en reprit possession en juillet 1945.

¹¹⁰ Le fonds Loudmer contient les archives privées de Guy Loudmer, commissaire-priseur, de ses confrères Bellier et Oury ainsi que des fonds de la galerie Bergruen, achetés précédemment par leurs soins. Il est jugé très important pour l'étude de la période.

¹¹¹ Voir notamment le rapport sur les spoliations financières rédigé par Claire Andrieu et remis à la mission Mattéoli ([lien vers le rapport](#)) et Roger Nougaret, « *Les services d'archives bancaires, une réponse à la question des spoliations dans les années 1990 ?* », La Gazette des archives, 2016, p. 131-138.

En Suisse, dans le cadre des travaux de la Commission Bergier, instaurée en 1996 pour faire la lumière sur les fonds en déshérence et examiner la politique d'asile de la Suisse durant la Seconde Guerre mondiale et les relations économiques et financières entre la Suisse et le Troisième Reich, un « privilège d'État » fut reconnu aux archivistes publics œuvrant pour la commission, leur conférant un droit d'accès opposable aux archives privés.

La Cour a examiné deux initiatives possibles pour remédier à la situation actuelle.

La première porte sur le lancement d'un programme public de recherche sur les archives privées des professionnels du marché de l'art, ayant pour but d'identifier dans ces fonds les éléments pouvant éclairer la provenance de biens susceptibles d'avoir été spoliés (œuvres classées MNR, biens des collections au parcours incomplet...). Un appel à volontariat auprès des acteurs du marché de l'art pourrait être lancé dans ce cadre pour qu'ils mettent à disposition leurs fonds. La garantie d'une exploitation objective des données collectées, sans risque d'instrumentalisation ni d'exploitation de données commerciales, pourrait agir comme incitation pour des acteurs jusqu'à présent réticents. Il est possible que cette initiative ne mobilise qu'un nombre limité de marchands. La Cour estime toutefois qu'elle mérite d'être envisagée, certains acteurs ayant accepté de franchir le pas.

La seconde initiative comporterait une dimension plus ou moins contraignante et viserait à renforcer la capacité des agents publics chargés d'une recherche de provenance à obtenir des éléments d'information de la part des marchands. La Cour estime à cet égard pertinente l'instauration d'une obligation de réponse de la part des acteurs privés lorsqu'ils sont formellement saisis par les pouvoirs publics d'une demande d'information relative au parcours d'un bien culturel. Une telle obligation ressort nécessairement d'une disposition législative, qui devrait aménager dans le même temps la possibilité de divulguer des informations couvertes par le secret au bénéfice d'agents publics dûment habilités.

Si ce dernier dispositif ne donnait pas satisfaction, une autre hypothèse, plus coercitive, pourrait consister à conférer aux acteurs publics un droit d'accès direct aux archives privées des professionnels du marché, opposable à ces derniers, dans le cadre des recherches de provenance qu'ils réalisent afin d'éclairer le parcours des MNR et biens des collections publiques susceptibles d'avoir été spoliés ou celui de biens susceptibles d'y entrer et dont la provenance serait lacunaire. L'atteinte qu'un tel droit d'accès porterait à la propriété privée serait dans ce cas justifiée par la finalité d'intérêt général poursuivie. La faisabilité juridique d'une telle

évolution doit faire l'objet d'un examen attentif. En pratique, elle pourrait se heurter à deux difficultés : le fait que ces archives soient dites perdues, détruites, endommagées et la difficulté d'exiger la production d'archives qu'aucune obligation légale ne contraint à conserver.

IV - Une implication du marché de l'art à intensifier

La contribution du monde de l'art à l'effort d'identification et de restitution des biens culturels spoliés ne saurait reposer sur les seuls acteurs publics. Les professionnels du marché de l'art ont sur ce sujet une responsabilité éminente, à deux titres au moins. D'une part, les progrès de la recherche historique ont démontré la participation active de nombreux acteurs du marché de l'art dans la circulation de biens spoliés, en France et à l'étranger, entre 1933 et 1945 mais, de façon probable, aussi dans les décennies suivantes. D'autre part, le marché de l'art a une responsabilité majeure pour éviter la mise en vente de biens dont la provenance est incertaine voire suspecte.

La prise de conscience a progressé parmi ces professionnels, en France comme dans le reste du monde, de la nécessité d'une rigueur accrue en matière de provenance, qui ne se limite pas aux biens pouvant avoir été spoliés, mais s'étend à toutes les risques de provenance illicite. Cependant, un écart important subsiste entre les discours et les actes. De façon générale, le marché de l'art n'a intégré qu'avec retard les exigences nouvelles requises pour prévenir les transactions de biens spoliés ou de provenance illicite.

A - Des règles peu nombreuses pour garantir la provenance, des « diligences raisonnables » insuffisamment effectives

1 - La provenance, un enjeu devenu de premier ordre pour le marché

La provenance est devenue pour le marché un enjeu de premier ordre. Elle constitue aujourd'hui à la fois une valeur en tant que telle, lorsqu'elle permet de confirmer des origines prestigieuses, et un élément de sécurisation de la transaction pour l'ensemble des acteurs. De plus en

plus, pouvoir attester d'une provenance sûre est un élément important de la valeur d'une œuvre. *A contrario*, tout problème de provenance est susceptible d'engendrer un risque contentieux et réputationnel. Les représentants des différentes catégories de marchands interrogés par la Cour indiquent que certains acheteurs, notamment institutionnels (musées, fondations...) ou grands collectionneurs, refusent par principe l'acquisition de tout bien dont la provenance est incomplète ou douteuse ou, *a minima*, exigent un engagement du marchand à reprendre le bien si la licéité de la provenance était contestée par la suite. Le risque d'une dualisation du marché de l'art est réel.

Les professionnels manifestent de ce fait une attention croissante aux questions de provenance, au moins s'agissant des biens aux valeurs marchandes les plus importantes. Des maisons de ventes internationales, comme *Sotheby's* et *Christie's*, se sont dotés de départements spécialisés sur la question des biens spoliés, pillés ou volés. Les maisons de vente françaises, trop petites pour se doter de tels départements, sont nombreuses à affirmer porter une attention accrue à ces questions.

Pour autant, la capacité des marchands à tracer la provenance de l'œuvre qu'ils mettent en vente, au-delà du vendeur immédiat, est contrainte. Le nombre de biens échangés est considérable et des diligences approfondies ne peuvent être effectuées sur tous : les professionnels concentrent leurs ressources sur les plus importants et ceux dont la provenance apparaît suspecte ou lacunaire.

Les acteurs du marché soulignent également les contraintes découlant – pour les ventes publiques – de délais préalables à la mise en vente, souvent courts. Ils mettent en avant le secret commercial, qui interdit au professionnel de révéler à l'acheteur l'identité du vendeur, sauf accord exprès de ce dernier.

Enfin, ils soulignent le nombre élevé de bases de données françaises, européennes et internationales, qui doivent être consultées pour lever le risque de spoliation, sans que l'absence d'élément à l'issue de ces consultations ne permette d'écarter complètement un tel risque.

Ces contraintes objectives, mises en avant pour expliquer le caractère très inégal des informations communiquées spontanément par les acteurs du marché s'agissant de la provenance des biens mis à la vente, ne sauraient toutefois justifier l'insuffisance voire l'absence de diligences conformes aux exigences déontologiques applicables aux différentes catégories professionnelles et à la nécessaire vigilance attendue de tous les professionnels.

2 - Hors les principes généraux du droit positif, une réflexion inaboutie sur les exigences à satisfaire en matière de provenance

Les règles de droit commun interdisent la mise en vente de biens culturels issus de pillages, vols, trafics ou spoliations. Elles peuvent entraîner la nullité de la transaction. Les marchands d'art ont par ailleurs l'obligation de tenir un livre de police, qui mentionne notamment l'identité du vendeur qui les a mandatés ou auprès duquel ils ont acquis le bien culturel qu'ils proposent. Ce livre est accessible aux autorités publiques habilitées, dans un cadre judiciaire. Le registre retrace le parcours immédiat de l'œuvre mais ne remonte pas plus avant et, en l'absence d'informatisation des registres, il ne permet pas en lui-même de documenter son parcours antérieur, notamment pendant la période 1933-1945.

Des règles infralégales relevant de la déontologie et des bonnes pratiques professionnelles visent en complément à orienter les efforts des professionnels du marché de l'art, pour mieux sécuriser les provenances des biens qu'ils proposent. Comme le relevait en 2022 un rapport commandé par la ministre de la culture, elles sont peu nombreuses en pratique¹¹² et diffèrent selon les catégories de professionnels.

Le devoir de diligence des opérateurs de ventes volontaires (OVV) et des commissaires-priseurs à l'égard de leurs clients, vendeurs et acheteurs, est précisé dans le recueil des obligations déontologiques qui leur sont applicables. Il a force réglementaire en vertu d'un arrêté du 30 mars 2022 du ministre de la justice¹¹³.

L'article 1.3 de ce recueil prévoit que « *l'opérateur de ventes volontaires procède aux diligences appropriées en ce qui concerne l'origine de l'objet qu'il met en vente et les droits des vendeurs sur cet objet. (...) En cas de doute, l'opérateur de ventes volontaires s'abstient de mettre l'objet en vente et en informe le vendeur et les autorités judiciaires et administratives compétentes conformément aux dispositions légales en vigueur* ». Le recueil consacre également un « *devoir d'alerte des autorités compétentes* ».

¹¹² Christian Giacomotto, Arnaud Oseredczuk, Marie-Christine Labourdette, *Améliorer la sécurité des acquisitions des musées nationaux*, rapport de mission remis à la ministre de la culture, novembre 2022.

¹¹³ Arrêté du 30 mars 2022 portant approbation du recueil des obligations déontologiques des opérateurs de ventes volontaires de meubles aux enchères publiques, NOR JUSC2136963A.

Disposant d'un code de déontologie depuis les années 1990, les galeries d'art membres du Comité professionnel des galeries d'art¹¹⁴ en ont adopté en 2018 une version révisée¹¹⁵, qui aborde la question de la provenance à trois reprises. Le code indique que « *le galeriste s'entoure de toutes les garanties nécessaires quant à l'authenticité des œuvres qu'il vend. Concernant les œuvres de second marché, il cherche de surcroît à en déterminer la provenance* ».

Le Comité professionnel des galeries d'art a procédé en décembre 2023 à une révision de ce code, prenant la forme d'un nouveau chapitre entièrement consacré aux enjeux de provenance. Il définit les principes de la recherche de provenance que doivent suivre les galeristes, précise les méthodes pertinentes et accompagne les professionnels dans leurs actions. Il indique enfin les bases de référence à consulter selon les problématiques de provenance. La liste retenue par le comité apparaît exhaustive et conforme aux recommandations de la M2RS. Le nouveau chapitre indique notamment qu'une galerie « *doit s'interroger sur la provenance de tous types d'œuvres d'art lorsque celle-ci n'est pas clairement établie. Il s'agit d'une vigilance nécessaire, dans le cadre d'une obligation de moyens* ».

Le code de déontologie s'efforce également de dégager des critères de sensibilité des biens susceptibles d'être exposés et proposés à la vente par les galeries.

Pour d'autres catégories de marchands, tels que les antiquaires et experts, le risque attaché aux biens spoliés ne fait pas l'objet d'un traitement spécifique sans pour autant être ignoré. Il est toutefois appréhendé dans le cadre plus large des risques de provenance illicite. Aucune formation ou sensibilisation aux diligences pertinentes pour identifier des indices ou preuves de spoliation n'a encore été organisée par ces acteurs.

Comme le soulignait le rapport de mission précité, « *si ce tableau paraît perfectible, il faut s'empresse d'ajouter qu'aucun marché étranger ne semble plus vertueux, même si, dans certains cas, une grande publicité est faite à certaines actions répressives rapides* ».

¹¹⁴ Le Comité professionnel des galeries d'art comprend actuellement 315 galeries membres.

¹¹⁵ cpga-code-deontologie-code-of-ethics.pdf (comitedesgaleriesdart.com)

3 - Des diligences raisonnables insuffisamment effectives

La teneur des diligences raisonnables ne fait l'objet d'aucune définition officielle. Plusieurs tentatives d'en délimiter les contours ont toutefois été conduites ces dernières années.

En octobre 2017, le Conseil des ventes volontaires et la CIVS ont ainsi publié un « *vadémécum sur le traitement des biens culturels spoliés* »¹¹⁶, élaboré conjointement. Rappelant l'obligation pour les opérateurs de ventes de se renseigner sur l'origine des biens lorsque ceux-ci comportent des traces suspectes, et l'obligation de retirer de la vente tout bien suspect, le vadémécum instaure également une possibilité de saisine de la CIVS par un commissaire-priseur, par l'intermédiaire du Conseil des ventes volontaires.

La production de ce vadémécum n'a pas entraîné d'évolutions notables des pratiques. Les interlocuteurs des maisons de ventes rencontrés indiquaient, pour la quasi-totalité, ne pas en avoir connaissance et, par conséquent, ne pas en suivre les recommandations. Aucune preuve de sa diffusion *via* le conseil à l'ensemble des organismes de ventes volontaires n'a pu être apportée à la Cour. En outre, le vadémécum n'a fait l'objet d'aucune actualisation après la réorganisation administrative de 2019. En pratique, la M2RD comme la CIVS indiquent n'avoir été que très rarement saisies de demandes d'appui par des professionnels ces cinq dernières années. Lorsqu'elles l'ont été, principalement par les grandes maisons de ventes internationales, elles ont veillé à ne pas se substituer aux professionnels.

Il est regrettable qu'une telle initiative, louable dans son principe, ait été si peu valorisée, alors même qu'elle permet de préciser l'obligation de moyens pesant sur les maisons de ventes volontaires. Au-delà de l'indispensable actualisation du document déjà élaboré, une diffusion de ce guide auprès de l'ensemble des professionnels du marché serait pertinente.

Enfin, la profondeur des diligences réalisées par les marchands et la capacité à en contrôler la pertinence renvoient à la problématique des définitions en matière de provenance. À l'instar des standards définis par le « décret Marcus »¹¹⁷ sur l'authenticité des œuvres, une réflexion sur l'harmonisation des termes employés pour qualifier les informations de provenance disponibles constituerait sans aucun doute une avancée. Cette hypothèse a été évoquée par la Cour avec les représentants des professionnels du marché de l'art lors de l'instruction.

¹¹⁶ Vadémécum disponible sur le site de la CIVS ([lien](#)). Au moment de la finalisation du présent rapport, le document n'était plus accessible sur le site du Conseil des ventes volontaires.

¹¹⁷ Décret n° 81-255 du 3 mars 1981 sur la répression des fraudes en matière de transactions d'œuvres d'art et d'objets de collection.

B - Des mécanismes de régulation non mobilisés ou mal adaptés

Dans la période récente, le Conseil des ventes volontaires n'a jamais été sollicité sur des situations pouvant impliquer des biens culturels spoliés.

Dans l'hypothèse où des organismes de ventes volontaires ne respecteraient pas les règles déontologiques qui leur sont applicables, notamment en matière de provenance, une possibilité d'intervention est reconnue au président du Conseil des ventes volontaires comme au commissaire du Gouvernement auprès de cette institution. Aucune intervention n'a cependant été effectuée ces dernières années sur des problématiques de provenance, que ce soit au titre des dispositions d'urgence ou au titre des pouvoirs disciplinaires du conseil, alors que des situations dont la Cour a eu connaissance auraient pu le justifier.

En amont d'une vente volontaire, le commissaire du Gouvernement près le Conseil des ventes volontaires peut être saisi de toute réclamation visant les commissaires-priseurs, dans les conditions définies aux articles R. 321-45 à R. 321-45-3 du code du commerce. Pour instruire ces réclamations, le commissaire du Gouvernement peut obtenir du professionnel tous les renseignements ou documents nécessaires. Ces prérogatives permettent notamment au commissaire du Gouvernement d'intervenir dès qu'il est saisi par une personne physique ou morale, privée ou publique, d'une situation dans laquelle les données de provenance fournies seraient insuffisantes. Alors que le commissaire du Gouvernement ne peut aujourd'hui s'autosaisir, la direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice indique que cette faculté lui sera reconnue dès qu'un vecteur législatif aura pu être trouvé.

En fonctions depuis mars 2021, l'actuel commissaire du Gouvernement a indiqué à la Cour n'avoir jamais été saisi d'un problème de provenance insuffisamment documenté et n'avoir pas trouvé trace de telles interventions dans les archives. Le ministère de la culture, pas plus que des musées ou bibliothèques, ne l'ont sollicité, alors que nombre d'acteurs publics indiquent être régulièrement confrontés à des informations anormalement lacunaires dans les catalogues de vente.

Ce levier pourrait être davantage mobilisé, au moins par les acteurs publics. Il permettrait d'exercer, en cas de difficultés, un rappel des exigences des professionnels, y compris dans un cadre disciplinaire¹¹⁸. Depuis au moins 10 ans, la commission des sanctions du Conseil des ventes volontaires n'a pas été saisie d'affaires mettant en cause un professionnel habilité de la vente publique pour défaut de diligences sur le sujet de la provenance.

¹¹⁸ Tel que défini par l'article L. 321-22 du code du commerce.

Conférer au commissaire du Gouvernement une capacité d'auto-saisine contribuerait probablement à améliorer l'effectivité du contrôle ordinal, comme le soulignait le rapport sur la sécurisation des acquisitions publiques précité. Au moment du dépôt du présent rapport, un texte législatif était recherché pour insérer cette possibilité dans le droit commun.

Dans le cadre de la contradiction, le conseil des maisons de ventes n'a pas souhaité réagir au relevé d'observations provisoires.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Condition essentielle de la réparation des spoliations, la recherche de provenance, encore insuffisamment présente dans les institutions culturelles, doit y être développée. Les enjeux en cette matière dépassent largement le champ des spoliations antisémites du deuxième conflit mondial : le contenu des collections nationales et les conditions de leur enrichissement se doivent d'être entourés de garanties juridiques et éthiques dont la définition et la mise en œuvre font déjà l'objet d'une attention publique exigeante, et qui ne peut que s'accroître.

Cela implique, de la part du ministère de la culture et des musées, de renforcer la vigilance et les investigations autour des réparations, et de passer en revue les parties des collections le plus à risque, en accordant la priorité aux biens classés dans la catégorie MNR.

La place des questions de provenance dans la formation des conservateurs doit être accrue. En matière d'archives, des progrès peuvent encore être réalisés en termes de classement, d'indexation et de numérisation des fonds. Un problème majeur demeure s'agissant de l'accès aux archives privées des professionnels du marché de l'art, susceptibles d'éclairer le parcours des œuvres. Cet obstacle doit être surmonté avec leur concours.

Un effort de coordination et de partage renforcé des travaux de recherche scientifique sur la question apparaît indispensable.

L'implication des acteurs du marché de l'art pose enfin question. Si le marché a conscience de l'importance commerciale et réputationnelle des questions de provenance et si des règles existent, leur méconnaissance n'est guère sanctionnée. Le renforcement des mécanismes de régulation, en présence de provenances suspectes et de diligences insuffisantes, est prioritaire.

La Cour formule les recommandations suivantes :

3. *renforcer le soutien à la recherche scientifique portant sur les spoliations de biens culturels, sur le fondement d'orientations stratégiques arrêtées par le ministère de la culture, en mobilisant à cette fin l'Institut national d'histoire de l'art, en lien avec les autres opérateurs de recherche (Centre national de la recherche scientifique notamment) (ministère de la culture, ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche) ;*

4. *initier un programme de recherches sur les archives privées des marchands d'art (ministère de la culture, ministère de l'enseignement supérieur) ;*
 5. *créer dans la loi une obligation légale de réponse des acteurs privés du marché de l'art aux demandes d'information des agents publics en charge d'une recherche de provenance (ministère de la culture, ministère de la justice) ;*
 6. *saisir le Conseil des ventes en cas de difficultés dans l'obtention des éléments relatifs à la provenance des biens susceptibles de faire l'objet d'une acquisition publique (ministère de la culture).*
-

Chapitre IV

Amplifier et accélérer l'action de réparation

L'exhaustivité et la robustesse du cadre juridique et institutionnel existant en France aujourd'hui, qui se compare favorablement à celui en vigueur dans d'autres pays, ne suffisent pas à assurer l'efficacité de la politique de réparation. Celle-ci dépend, en effet, non seulement des moyens qui y sont affectés et dont les chapitres 2 et 3 ci-dessus ont montré les limites, mais aussi de la claire articulation des différents services mobilisés, ainsi que de la qualité et de la cohérence des objectifs qui leur sont assignés.

Sur ces deux derniers points, la Cour relève plusieurs difficultés : en dépit des réformes de 2018 et 2023, le partage des rôles entre les différents services impliqués demande encore à être clarifié ; les objectifs qui leur sont fixés doivent être modifiés, hiérarchisés et assortis enfin d'échéances temporelles.

I - Des responsabilités à clarifier

En dépit de l'amélioration du cadre juridique et institutionnel, les responsabilités des différents intervenants gagneraient à être encore clarifiées. Cette clarification s'entend des relations entre l'État et les collectivités territoriales pour les collections des musées territoriaux, entre les musées nationaux et le ministère de la culture, et au sein de ce dernier, entre le service des musées de France (SMF) et la Mission de recherche et de restitution des biens culturels spoliés entre 1933 et 1945 (M2RS).

A - Entre l'État et les collectivités territoriales

Les 1 200 musées de France relèvent pour 5 % de l'État, 82 % des collectivités territoriales ou de leurs groupements et 13 % de personnes morales de droit privé. Le risque de présence d'œuvres spoliées dans les collections concerne par principe l'ensemble des collections existantes. En outre, des centaines d'œuvres classées dans la catégorie « musées nationaux récupération » (MNR) sont aujourd'hui déposés au sein de musées territoriaux. Il s'agit donc, de fait, d'une politique partagée entre l'État et les collectivités locales.

Aucune instance ne rassemble aujourd'hui l'État et les collectivités concernées pour aborder cette question. La M2RS n'entretient de contacts que bilatéraux avec des musées territoriaux. Au sein du SMF, le bureau chargé de l'animation du réseau territorial s'occupe à la marge de cette question, au travers principalement des remontées effectuées par les directions régionales des affaires culturelles (Drac) et leurs conseillers en charge des musées. La sensibilisation de ces derniers aux spoliations de biens culturels n'a fait l'objet de premières initiatives concertées entre la M2RS et le SMF que fin 2023.

Or, il existe des difficultés particulières rencontrées par les collectivités locales qui ont restitué des œuvres (voir encadré). Les exécutifs des collectivités concernées sont encore pour la plupart faiblement sensibilisés aux risques associés à la présence d'œuvres spoliées dans leurs collections. Une plus grande implication de leur part apparaît aujourd'hui primordiale, si l'on veut qu'ils dégagent les moyens nécessaires parmi les ressources contraintes des musées territoriaux.

Les restitutions initiées par les collectivités territoriales : deux précédents complexes

Deux collectivités locales ont été jusqu'alors à l'initiative de deux restitutions d'œuvres relevant de leurs collections, dans un cas concernant une œuvre spoliée pendant la période 1933-1945 et dans l'autre cas concernant une œuvre issue du contexte colonial. Dans les deux cas, elles ont rencontré des difficultés pour faire aboutir ces restitutions. En effet, dans le régime antérieur à la loi du 22 juillet 2023, la procédure de déclassement d'une œuvre appartenant à la collection conservée par un musée territorial labellisé « *musée de France* » impliquait un vote en ce sens de l'assemblée délibérante et un avis favorable du ministre de la culture, ainsi que le vote d'une loi prononçant la sortie des collections publiques.

Le tableau de Maurice Utrillo, *Carrefour à Sannois* (cf. *supra*), qui appartenait à Georges Bernheim, fut spolié par l'*Einsatzstab Reichsleiter Rosenberg* (ERR) en 1942 puis est réapparu sur le marché de l'art en 1972, sans que son parcours soit connu. Il fut ensuite mis en vente à Londres par *Sotheby's*, légalement acquis par la ville de Sannois en 2004 et incorporé aux collections du musée Utrillo-Valadon de la commune, qui ne dispose pas du label « musée de France ».

Ayant identifié l'œuvre, les ayants droit saisirent la CIVS en 2015, ce dont la ville fut informée. La CIVS recommanda en février 2018 la restitution du tableau. En mai 2018, le conseil municipal de la ville de Sannois vota à l'unanimité une délibération en ce sens mais la situation resta encore pendante pendant près de quatre ans, puisque seule une loi pouvait autoriser la sortie des collections. Au total, il s'est donc écoulé sept années entre la demande des ayants droit et la restitution de l'œuvre.

Suite à la restitution et aux demandes de la ville de Sannois, *Sotheby's*, dont les diligences insuffisantes avaient été mises en cause, accepta de rembourser à la commune l'intégralité du prix d'achat du tableau, en précisant toutefois qu'elle n'agissait pas ainsi en vertu d'une obligation juridique et qu'en conséquence, l'indemnisation de la commune ne constituait pas un précédent. Il s'agit du seul exemple connu, en France, de remboursement intégral du prix d'une œuvre spoliée par le vendeur à son client, qui s'explique peut-être par l'exposition médiatique de l'affaire et par les moyens limités de la commune de Sannois. Il convient cependant de relever que les cas de figure similaires se règlent le plus souvent par le biais de protocoles transactionnels entre parties.

Précédemment, une autre collectivité locale avait également rencontré des difficultés pour faire aboutir une restitution. En 2007, le conseil municipal de Rouen avait approuvé à l'unanimité la restitution d'une tête tatouée maorie, donnée au musée par un particulier en 1875. Un accord avait été signé à ce titre avec un musée de Wellington (Nouvelle-Zélande). La ministre de la culture s'y était cependant opposée, la procédure de sortie des collections n'étant pas respectée, et avait initié un contentieux aboutissant à une annulation de la délibération. En fin de compte, une parlementaire, également conseillère municipale à Rouen, Mme Catherine Morin-Desailly, avait déposé une proposition de loi qui a permis d'aboutir au vote d'une loi de restitution en 2010 et à la restitution effective de la tête en 2011.

B - Entre le ministère de la culture et les établissements culturels

1 - Un partage des responsabilités peu lisible

Pour le compte du ministère de la culture, la M2RS assure le suivi des œuvres classées MNR. Cette notion de pilotage se matérialise notamment par la gestion et l'enrichissement de la base Rose Valland, la centralisation des données issues des recherches effectuées sur chaque bien répertorié MNR, l'appui aux musées affectataires. La mission réalise en outre elle-même des recherches de provenance sur les MNR faisant l'objet d'une demande de restitution.

Cependant cette fonction n'est qu'imparfaitement assurée. Hors recherches de provenance ponctuelles¹¹⁹, limitées par les moyens de la mission, elle prend surtout la forme d'une centralisation des données transmises par les musées affectataires, qui ne sont pas toujours diligents en ce domaine. La M2RS « constate » ainsi les initiatives prises par ces musées plus qu'elle ne contribue à les orienter. Le partage de responsabilités entre le ministère, les musées affectataires et les musées dépositaires n'a d'ailleurs jamais été précisément défini. Les échanges avec les musées dépositaires ont permis de constater que si certains estimaient être les mieux placés pour procéder aux recherches de provenance sur les MNR à l'histoire lacunaire déposés dans leur établissement, d'autres au contraire considéraient qu'il s'agissait de la responsabilité de l'État seul. L'abandon en 2019 du groupe de travail MNR, qui permettait d'offrir une vision consolidée de la situation, a également privé cette politique d'un outil de pilotage.

¹¹⁹ La M2RS analyse notamment les noms apparaissant dans le parcours de l'œuvre pour tenter de comprendre qui en était le propriétaire en 1940, à la veille de la guerre, et pour traiter ensemble les MNR dont les dossiers font apparaître un même nom. Le temps qui peut être accordé à ce type de recherche est toutefois très limité.

Le groupe de travail sur les MNR

Lancé en 2013, le groupe de travail consacré aux MNR, qui réunissait les référents MNR des musées où des œuvres MNR sont en dépôt, n'a pas été pérennisé au moment de la création de la M2RS en 2019. La mission a considéré que si le groupe de travail créait une émulation, en obligeant notamment les musées à désigner un référent et à faire part de leurs avancées, son organisation était trop lourde au regard des résultats obtenus, alors même que les musées manquaient précisément de moyens pour réaliser des recherches d'une réunion sur l'autre. La M2RS a donc préféré relancer les travaux sur les œuvres classées dans la catégorie MNR en travaillant avec les différents musées concernés de façon bilatérale.

Ce choix, qui peut être compris dans le contexte du lancement de la M2RS, a néanmoins mis fin à une action collective que nombre d'acteurs rencontrés par la Cour disent aujourd'hui regretter. Or, le développement d'une culture de la recherche de provenance dans les institutions muséales va notamment dépendre, dans les années à venir, de la capacité à impliquer les responsables et équipes locaux.

La politique de passage en revue de la provenance des biens culturels relevant des collections muséales est encore moins structurée. Elle n'a ainsi fait l'objet d'aucune instruction ministérielle établissant une méthode de cartographie des risques et un calendrier, contrairement à ce qui a été initié dans le champ des bibliothèques, même si la démarche n'a pas été mise en œuvre jusqu'au bout. Cet objectif ne figure pas dans les contrats d'objectifs et de performance des musées d'État et n'est que ponctuellement mentionné dans les projets scientifiques et culturels des musées de France

Or, l'autonomie des grands établissements muséaux peut soulever des problèmes de cohérence. À la date de publication du présent rapport, le Louvre envisageait ainsi la conclusion d'une convention de mécénat avec l'association des Généalogistes de France alors que la recherche des ayants droit n'est pas une responsabilité des musées, mais de la CIVS.

2 - Les « MNR » : un pilotage de l'État à réaffirmer

S'agissant des œuvres classées dans la catégorie MNR, la Cour estime nécessaire de voir la responsabilité première de l'État être réaffirmée et redéfinie. À ce titre, l'État doit maîtriser de façon effective les recherches de provenance sur ces biens et être en mesure d'en rendre compte à tout moment. Il est nécessaire également que le ministère de la culture s'organise de telle façon que l'ensemble des œuvres répertoriées MNR puisse être examiné dans un délai défini dans le cadre du plan d'action MNR précédemment mentionné.

La réaffirmation de ces principes conduit à envisager deux hypothèses d'évolution des modalités actuelles de pilotage des recherches opérées sur les MNR.

La première consisterait à confier la mission de recherche sur les MNR au seul ministère de la culture, en positionnant au sein de la M2RS une équipe spécifiquement chargée de cette mission. Les moyens actuels de la mission n'y suffisant pas, des recrutements seraient nécessaires, le temps nécessaire pour mettre en œuvre le plan d'action préalablement défini par l'État pour passer en revue l'ensemble des œuvres classées MNR à horizon de 10 ans. Dans ce scénario, les musées affectataires et dépositaires de ces œuvres seraient déchargés de toute responsabilité de recherche, étant seulement en charge de la conservation et de l'exposition des biens concernés. Une telle organisation est semblable à celle mise en œuvre aux Pays-Bas : la RCE, rattachée au ministère de l'éducation et de la culture, disposait à l'automne 2023 d'une équipe de sept personnes spécifiquement chargées des recherches sur les biens de la collection NK.

La seconde hypothèse d'évolution, plus proche de la situation actuelle, impliquerait une révision des relations existant aujourd'hui entre le ministère de la culture, les musées nationaux affectataires des biens répertoriés MNR et les musées territoriaux. Dans cette configuration, le ministère (M2RS et SMF) s'appuierait sur les musées nationaux affectataires, auxquels il confierait, par voie de délégation, le soin de réaliser ces recherches, selon des délais, modalités, moyens et critères de priorisation conjointement discutés et *in fine* validés par l'État. La convention préciserait par ailleurs les modalités de l'éventuelle compensation accordée par l'État aux musées ainsi mandatés. Dans ce scénario, rien n'empêcherait la M2RS de continuer de procéder elle-même à certaines recherches.

Cette seconde hypothèse d'évolution est à la fois plus proche de la situation actuelle, mieux adaptée sans doute aux caractéristiques des biens classés dans la catégorie MNR, principalement affectés aux musées du Louvre et d'Orsay, mais aussi mieux à même de partager entre le plus grand nombre de professionnels publics du monde de l'art les connaissances, expertises et résultats des recherches. Elle impliquerait dans ce cadre la réactivation d'un réseau de référents MNR, similaire au groupe de travail MNR suspendu depuis 2019.

3 - Les œuvres des collections acquises depuis 1933 : une responsabilité première des établissements culturels

S'agissant des biens acquis depuis 1933, la Cour estime logique d'aligner la responsabilité du passage en revue de leur parcours de provenance antérieur à l'entrée dans les collections sur la propriété de la collection. Dans ce cadre, l'État ou la collectivité territoriale propriétaire de la collection mandaterait l'établissement culturel pour procéder à cet examen. Les objectifs à atteindre seraient définis en concertation avec les équipes scientifiques de l'établissement. Ces objectifs pourraient, le cas échéant, faire l'objet de plans d'action spécifiques impliquant la mise en place d'une organisation et, éventuellement, de moyens spécifiques, dans un calendrier déterminé.

Pour l'État, un tel schéma implique une discussion plus étroite entre le ministère de la culture et les grands établissements nationaux afin qu'ils s'engagent plus fermement et de façon moins inégale dans cette démarche. À l'instar de la démarche initiée par le Louvre, par Orsay ou par le Musée national d'art moderne (MNAM), le lancement d'une démarche spécifique au sein de chacun des grands musées nationaux et des bibliothèques publiques les plus concernées (la Bibliothèque nationale de France notamment), fondée sur une approche par les risques, semble nécessaire.

Pour les musées relevant des collectivités territoriales, un même schéma prévaudrait. Il est cependant peu probable, pour un grand nombre d'entre eux, qu'un plan d'action spécifique puisse être arrêté, compte tenu des dimensions réduites des équipes de conservation scientifiques, de moyens budgétaires limités et des nombreuses priorités qui leur sont déjà assignées.

Dans cette nouvelle organisation, l'État continuerait d'accompagner les démarches des musées territoriaux, comme il le fait depuis 2019, soit sous la forme d'un appui méthodologique et scientifique apporté par la M2RS et les grands départementaux patrimoniaux des musées nationaux, soit par l'apport d'un soutien financier permettant de cofinancer des actions ciblées sur les biens pour lesquels il existe des doutes ou présomptions de spoliation. Ce soutien financier serait toutefois conditionné à l'engagement d'une démarche structurée, exhaustive. Il devrait n'intervenir que si le musée concerné ne dispose pas des moyens propres lui permettant d'agir en la matière.

C - Au sein du ministère de la culture

1 - Entre la M2RS et le service des musées de France

Les missions de la M2RS telles qu'exposées dans l'arrêté ministériel de 2019 en font l'acteur opérationnel de référence, avec la CIVS, sur la question des spoliations de biens culturels de la période 1933-1945. La M2RS est désormais bien identifiée et les acteurs rencontrés ont salué son action.

Plusieurs éléments contribuent cependant à fragiliser son positionnement au sein du ministère de la culture, principalement du fait d'un partage de responsabilités peu clair avec le service des musées de France. Deux exemples sont à relever.

À la suite de la remise du rapport précité relatif à la sécurisation des acquisitions publiques¹²⁰, le ministère de la culture a annoncé la création au sein du SMF d'une « *cellule provenance* ». Elle était en cours de constitution, fin 2023. Selon le SMF, elle constituerait une force d'appui complémentaire sur tous les cas nécessitant des recherches de provenance (acquisitions, collections déjà présentes dans les musées, mais aussi autorisations de circulation), au-delà de la seule problématique des biens spoliés. La question des biens liés à la période coloniale et celle du trafic contemporain ressortiraient de sa compétence. Au moment de la publication du présent rapport, les modalités d'articulation du travail de cette cellule avec la M2RS n'avaient cependant pas encore été arrêtées.

Lors des débats parlementaires préalables à l'adoption de la loi-cadre du 22 juillet 2023, la ministre chargée de la culture a par ailleurs annoncé la mobilisation de 100 000 euros destinés à soutenir les efforts des musées territoriaux dans leurs recherches de provenance sur les biens susceptibles d'avoir été spoliés pendant la période 1933-1945. Plutôt que d'être confiée en gestion à la M2RS, qui dispose depuis 2019 d'un budget de 200 000 euros annuels mobilisables pour le même objet¹²¹, cette enveloppe complémentaire est gérée par le SMF.

Cette dissociation des enveloppes budgétaires renvoie à une difficulté plus structurelle : le SMF porte la relation avec les musées de France au nom de l'État, sur l'ensemble des sujets, mais c'est la M2RS qui est désormais l'acteur ministériel de référence sur les spoliations de biens culturels et se trouve, sur ce sujet, en lien direct avec les musées. Une telle

¹²⁰ M.-C. Labourdette, C. Giacomotto et A. Orseredzuk, *Améliorer la sécurité des acquisitions des musées nationaux*, novembre 2022.

¹²¹ Voir les développements à ce sujet figurant au point 4.2.1.

situation oblige à un dialogue étroit entre ces deux composantes du ministère. Or, alors qu'ils sont des partenaires obligés, les liens apparaissent encore distendus entre les deux structures. Au moment de cette enquête, il n'existait plus depuis au moins trois années pleines de réunions régulières permettant de coordonner leurs échanges avec les musées. Le ministère indique qu'elles ont repris depuis mars 2024.

Une clarification s'impose en interne au ministère, pour bien déterminer les champs d'intervention, à titre principal, des deux structures, et définir les modalités d'animation partagée du réseau des musées de France, afin de garantir l'unité et la cohérence de la parole de l'État.

2 - Entre le service du livre et de la lecture, la M2RS et les bibliothèques de tous statuts

De même, un groupe de travail consacré au repérage national des documents spoliés pendant la Seconde guerre mondiale présents dans les fonds des bibliothèques a été lancé en 2019 par le ministère de la culture et le ministère de l'enseignement supérieur. Il regroupait les établissements concernés, des membres de la M2RS et la spécialiste du sujet, Mme Martine Poulain¹²². Le groupe de travail a, dans un premier temps, défini les normes de signalement des documents spoliés dans les catalogues des bibliothèques concernées¹²³ et demandé aux 28¹²⁴ bibliothèques dépositaires de décrire leurs fonds de documents spoliés dans le répertoire du catalogue collectif de France¹²⁵.

¹²² En 2015, Mme Poulain avait pris l'initiative de contacter 43 bibliothèques dépositaires de documents spoliés.

¹²³ Ces consignes figurent dans le *Guide de la gestion des documents patrimoniaux à l'attention des collectivités territoriales* publié le 30 juin 2020 et mis à jour en octobre 2021.

¹²⁴ Un courrier signé de la ministre de la culture a été transmis en octobre 2020 aux maires des 22 communes concernées et un courrier de la directrice générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche a été adressé en juin 2021 aux présidents de six établissements universitaires ou musées : la bibliothèque Sainte-Geneviève, La Contemporaine (Nanterre), la bibliothèque de Cujas, la bibliothèque du Museum national d'histoire naturelle et le service commun de documentation de l'université de Strasbourg.

¹²⁵ Le *Catalogue collectif de France* est à la fois un moteur de recherche offrant un accès unique aux grands catalogues français et un répertoire recensant 5 100 bibliothèques et permettant d'accéder à la description de 5 700 fonds conservés dans ces établissements, dont le fonds spécialisé « documents spoliés pendant la Seconde Guerre mondiale ».

Dans un second temps, deux lettres ont été adressées aux établissements afin de leur demander formellement d'identifier et de signaler les fonds spoliés d'ici la fin de l'année 2021. Le groupe ne s'est toutefois plus réuni à compter d'avril 2021 et aucun bilan n'a été tiré ni de son activité ni de l'état des recherches et signalements (voir encadré). Il a été réactivé durant l'enquête de la Cour, en février 2024, après plus de deux ans et demi d'inactivité.

**Les travaux de recherches de provenance entrepris
par les bibliothèques : un bilan difficile à établir**

La Cour a réalisé fin 2023 un bilan de l'état d'avancement du signalement dans le catalogue collectif de France (CCF), par les différentes bibliothèques, de la présence dans leurs fonds de documents spoliés pendant la période 1933-1945. Ce signalement a été entrepris à la suite de demandes des ministères de tutelle faites en 2020 et 2021.

La consultation du site du catalogue collectif de France permet de constater l'existence de sept notices décrivant des fonds regroupant les « documents spoliés pendant la Seconde guerre mondiale », saisies par les bibliothèques suivantes : Institut national d'histoire de l'art (INHA), Jacques Doucet, Mazarine, Sorbonne, Le Havre, Forney et la Bulac. Ainsi, seules deux bibliothèques (Jacques Doucet et Le Havre), parmi les 28 contactées par courrier, ont suivi l'obligation de décrire leur fonds spécialisé dans le CCF. Il n'est pas pour autant possible d'en conclure que les 26 autres bibliothèques concernées n'ont pas entamé ce travail.

La bibliothèque Sainte-Geneviève, également destinataire du courrier, a répondu en décembre 2022 avoir identifié 800 documents signalés dans le système universitaire de documentation (Sudoc, catalogue des bibliothèques universitaires) alors même que les listes de la commission de choix laissaient penser que seulement cinq documents lui avaient été attribués.

Alors que le groupe de travail « livres » a cessé de se réunir en 2021, plusieurs questions restent en suspens. Les établissements non destinataires du courrier ministériel ont été informés de la consigne de créer une notice décrivant les documents spoliés dans le répertoire du CCF uniquement via des modifications au guide de gestion, dont tous n'ont naturellement pas pris connaissance. Il n'existe pas par ailleurs de suivi consolidé des démarches entreprises par les bibliothèques ayant été destinataires du courrier.

II - Des priorités et des échéances à définir

La définition du cadre normatif de la réparation ne s'est pas accompagnée d'objectifs opérationnels, ni de la fixation d'échéances assortie d'une réflexion sur les moyens nécessaires. Il en résulte que la politique menée est largement structurée par les demandes des ayants droit, traitées au cas par cas, et par la survenance d'urgences liées à des projets d'acquisition ou la révélation de situations à risques, au détriment des recherches d'initiatives et de la revue des collections, qui exige anticipation et priorisation des moyens en fonction des risques.

Inspirés par un souci de réparation, tardif mais louable, les objectifs de la politique de réparation se sont empilés, mais n'ont ainsi jamais fait l'objet d'une hiérarchisation explicite. Les efforts n'ont été ni programmés, ni assortis d'échéances temporelles. Or le temps est un facteur essentiel : avec les années, les réparations individuelles s'éloignent de la commission des crimes, et perdent inévitablement de leur sens.

Alors que cette situation amène régulièrement à évoquer la forclusion de l'action en réparation, il semble à la Cour que ce débat ne pourra valablement déboucher sur des décisions que lorsque l'État aura satisfait à ses obligations de moyens, en premier lieu pour la recherche des propriétaires de la catégorie de biens la mieux identifiée et la plus symbolique des spoliations, à savoir les MNR.

A - Une revue des MNR qui doit être accélérée

La Cour ne peut que souligner les délais considérables de l'action publique en matière d'identification des œuvres spoliées parmi les MNR et les collections publiques, faute de volonté mais aussi de moyens. En dépit des réorganisations récemment intervenues, l'absence d'objectifs quantitatifs et temporels forts ne permet pas de s'assurer d'une mobilisation importante des acteurs concernés. Près de 80 ans après la fin de la Seconde Guerre mondiale, un tel état de fait n'est pas satisfaisant.

La bibliothèque de Gaston Heilbronn : un exemple de restitution tardive d'un bien MNR

L'exemple de la bibliothèque Louis XVI ayant appartenu à Gaston Heilbronn est significatif de l'absence prolongée d'action proactive de la part des administrations dépositaires d'objets MNR. M. Heilbronn, qui habitait à Paris, fut interné à Drancy en octobre 1943, puis déporté à Auschwitz où il fut assassiné. Des scellés furent déposés sur son appartement, qui fut par la suite réquisitionné et occupé.

La bibliothèque fut achetée par une institution allemande et envoyée à Linz où elle arriva en juillet 1944 et fut enregistrée. En 1946, elle fut restituée à la commission de récupération artistique (CRA) puis retenue, en 1949, par la commission de choix et inscrite dans l'inventaire OAR (« *objets d'art récupération* ») sous le numéro OAR 259. Elle fut par la suite exposée au château de Compiègne. En 1952, le tapissier du château identifia dans une cache du meuble un portefeuille contenant notamment les papiers d'identité de Gaston Heilbronn. Le responsable de la CRA écrivit alors à ce dernier et sa lettre resta donc sans réponse.

La bibliothèque fut par la suite déposée au mobilier national, au Consulat de France à New-York puis, en 2003, au département des objets d'art du Louvre. En 2022, une chercheuse du département des Objets d'art du Louvre identifia, à l'occasion de recherches dans les archives du ministère des affaires étrangères, une note de 1952 relatant la découverte du portefeuille. La bibliothèque fut dès lors identifiée comme « *assurément spoliée* » et une procédure de restitution initiée par le ministère de la culture devant la CIVS où l'affaire est actuellement pendante.

Ainsi, alors que le propriétaire spolié de l'œuvre était identifié depuis 1952, c'est seulement 68 ans plus tard qu'une procédure de restitution fut initiée.

A contrario, la détermination d'objectifs précis à réaliser dans un intervalle de temps donné obligerait à penser l'organisation opérationnelle et les moyens qui lui sont confiés.

L'urgence première concerne les œuvres classées dans la catégorie MNR. Leur nombre est connu, les œuvres localisées (à une dizaine près), des recherches de provenance ont déjà été réalisées sur un grand nombre d'entre elles et le risque est élevé qu'un grand nombre de ces biens aient été spoliés.

La Cour recommande par conséquent la mise en place d'un plan d'action spécifique, dans le cadre duquel l'État se verrait fixer l'obligation de passer en revue, d'ici une échéance déterminée, l'ensemble des œuvres répertoriées MNR en consolidant et approfondissant les recherches de provenance déjà conduites. Une telle démarche a été retenue aux Pays-Bas, où l'État s'est fixé comme ambition de passer en revue l'ensemble des biens de la collection NK entre 2022 et 2025. S'agissant des MNR, un horizon de cinq à 10 ans pourrait être retenu. Afin d'éclairer l'action du ministère, un conseil scientifique pourrait être instauré.

L'action des Pays-Bas dans le domaine des biens de provenance inconnue, équivalents des MNR

Aux Pays-Bas, l'équivalent des MNR français est regroupé au sein de la *Nederlands Kunstbezit* (NK). Celle-ci fut formée par les œuvres et objets d'arts d'intérêt transférés en 1951 au ministère de l'éducation, des arts et sciences, une fois achevée l'action de la *Stichting Nederlands Kunstbezit* (SNK), équivalent de la commission de récupération artistique, les objets de moindre intérêt ayant quant à eux fait l'objet de ventes aux enchères. Comme en France, quelques restitutions ont été opérées dans les années qui ont suivi la constitution de la collection avant que leur nombre se tarisse, à quelques exceptions près, jusqu'aux années 1990.

En septembre 1998, dans le contexte mondial de redécouverte des spoliations, une équipe de chercheurs se vit assigner la tâche de passer en revue l'ensemble des biens composant la collection NK, dans le cadre de la nouvelle « *agence des origines inconnues* ». La mission consistait à documenter leur parcours entre 1940 et 1945. Près de 4 800 objets uniques furent comptabilisés à cette occasion. Ce premier travail fut suivi d'une exposition.

La réforme du dispositif de restitution opérée en 2021 a conduit à confier les recherches de provenance, à titre principal, à deux acteurs.

La *Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed* (RCE), organe du ministère de l'éducation nationale et de la culture, est aujourd'hui seule responsable des recherches sur les biens de la collection NK. Les musées nationaux qui accueillent en dépôt des biens de cette collection, ne sont pas associés à ces recherches.

La RCE s'est par ailleurs vue confier depuis le 1^{er} janvier 2022 une mission plus générale d'information et de renseignement sur la politique de restitution, les procédures applicables et la recherche de provenance. Elle appuie à ce titre l'action des établissements culturels de tout statut dans leurs recherches de provenance. Hors la collection NK dont la RCE a la responsabilité, le principe est que chaque musée, même d'État, assume à son niveau les recherches de provenance. En pratique, deux personnes de la RCE peuvent assumer des recherches pour le compte des musées nationaux, à l'exception du *Rijksmuseum*, qui dispose à ce titre d'une équipe de sept personnes.

B - La revue des collections : une tâche de moyen terme

S'agissant des biens entrés dans les collections publiques depuis 1933, l'ampleur considérable de la tâche – passer en revue toutes les entrées depuis 1933, et non pas seulement celles enregistrées entre 1933 et 1945 – oblige à adapter les objectifs temporels en fonction de l'importance des collections, de leur degré de sensibilité et des moyens mobilisables.

Cependant, il n'est pas normal que le passage en revue de la provenance des biens culturels relevant des collections muséales n'ait fait l'objet d'aucune instruction ministérielle établissant une méthode de cartographie des risques et un calendrier, contrairement à ce qui a été initié dans le champ des bibliothèques. La difficulté à fixer à un terme à ce travail de passage en revue n'est pas exclusive de la fixation de jalons temporels obligeant à des points d'étapes réguliers.

L'intégration de ces objectifs et orientations au sein des conventions d'objectifs et de performance (COP) des établissements donnerait une valeur formelle à ces orientations. La réalisation de ces objectifs pourrait être intégrée dans les critères de détermination des primes des présidents.

S'agissant des musées territoriaux, les recherches sur les parcours de provenance lacunaires des biens entrés dans les collections depuis 1933 devraient être adossées au récolement décennal. La note-circulaire méthodologique du 4 mai 2016 adressée par le ministère de la culture intègre déjà cet enjeu. Le récolement est intégré dans le plan de charge des équipes de conservation. Il présente en outre des interfaces nombreuses avec la démarche de recherche de provenance. Il mobilise d'ores et déjà les grands départements en appui des musées territoriaux.

C - La forclusion : un choix politique et symbolique

Déjà ouvert dès les années 1950 et à nouveau il y a une dizaine d'années, le débat sur la forclusion est sensible. La séquence proposée par la Cour, consistant à mener une campagne intensive de recherche sur les œuvres classées MNR, concentrée dans le temps, permettrait de rouvrir ce débat dans des conditions où l'État aurait rempli ses obligations de moyens.

Ce préalable permettrait d'appréhender sereinement, dans toutes ses dimensions (mémorielle, juridique et d'équité), la question de savoir s'il faut mettre un terme aux actions en revendication ou les laisser encore ouvertes. C'est dans cette perspective que les termes de ce choix sont exposés ci-après, et volontairement laissés ouverts.

1 - Les indemnisations

Parmi les différents régimes de réparation, les indemnisations sont ceux pour lesquels la question de la forclusion se pose de la façon la plus nette. La France est le dernier État européen à indemniser les spoliations commises pendant la Seconde guerre mondiale. La Belgique a cessé de le faire en 2007, après avoir rouvert cette possibilité en 2001¹²⁶. En Autriche, le fonds général d'indemnisation pour les victimes du national-socialisme, créé en 2001, avait fixé une date de forclusion d'enregistrement des dossiers au 28 mai 2003¹²⁷.

La loi du 22 juillet 2023, tout en étendant le champ des restitutions, a maintenu inchangé celui des indemnisations. Seules les spoliations intervenues sur le territoire français pendant l'Occupation peuvent toujours être indemnisées (et non celles intervenues dans les territoires sous domination du *Reich* pendant la période 1933-1945).

Dans ce contexte, un premier scénario pourrait consister, après une campagne de communication, à fixer à moyen terme une date de forclusion de dépôt des dossiers d'indemnisation, associée à une date de clôture effective des travaux. Le montant des parts réservées non levées pourrait alors être réparti soit entre l'ensemble des victimes et ayants droit déjà indemnisés par la CIVS dans le cadre d'une réparation individuelle, soit versé, dans le cadre d'une réparation collective, à une institution chargée de conduire une politique mémorielle relative à la période. L'option la plus simple consisterait à verser cette somme à la Fondation pour la mémoire de la Shoah.

¹²⁶ Créée en 2001, la Commission pour le dédommagement des membres de la Communauté juive de Belgique pour les biens dont ils ont été spoliés ou qu'ils ont délaissés pendant la guerre 1940-1945 a terminé l'examen et le traitement des demandes de dédommagement le 31 décembre 2007. Le mandat de la commission a expiré à l'issue du traitement des dossiers qui ont fait l'objet d'une procédure de recours auprès du Conseil d'État belge. Pendant son existence, la Commission a octroyé environ 35,2 M€ de dommages et intérêts sur la base de critères fixés par la loi. Le solde des biens qui, faute de survivants, n'ont pas pu être restitués à leurs propriétaires légitimes par la Commission, a été versé à la Fondation du Judaïsme de Belgique en décembre 2008.

¹²⁷ Les indemnisations ont cessé d'être versées en 2017 et le Fonds a fermé en 2022. Les victimes et leurs héritiers étaient éligibles au Fonds, sans limitation relative à l'ordre successoral, mais le Fonds avait le souci d'agir vite afin de pouvoir indemniser le plus possible les victimes directes, dont un grand nombre avait déjà atteint un âge avancé, voir *Rapport final du Fonds d'indemnisation*, 4 avril 2017, p. 7, https://www.entschaedigungsfonds.org/files/content/documents/gsf/Schlussbericht_Antagskomitee_Kurzinformation_EN.pdf

Un second scénario consisterait à poursuivre la politique actuelle, c'est-à-dire à ne pas fixer de date de forclusion et à continuer à enregistrer de nouveaux dossiers, de moins en moins nombreux.

2 - Les restitutions

Concernant la question des restitutions des biens culturels spoliés présents dans les collections publiques, l'instauration d'un délai de forclusion des demandes n'est défendue que très marginalement. Elle impliquerait en tout état de cause, pour être cohérente, l'abrogation de l'ordonnance du 21 avril 1945.

Cette analyse semble être partagée au niveau européen. Au Royaume-Uni, par exemple, le *Holocaust (Return of Cultural Objects) Act* de 2009 a été modifié par un amendement en 2019 de façon à lever tout délai de forclusion en matière de demandes de restitution d'œuvres spoliées pendant la période nazie et présentes dans les collections publiques britanniques. Il n'y a pas non plus en Allemagne, en Autriche ou aux Pays-Bas de tels délais de forclusion.

La question est plutôt aujourd'hui celle de la méthodologie adoptée par les institutions muséales et les bibliothèques pour passer en revue leurs collections, et des délais fixés pour accomplir ce travail.

III - Mieux rendre compte de l'action publique de réparation

La consolidation des informations disponibles sur l'action de réparation des pouvoirs publics demande aujourd'hui un effort de collecte qui met en évidence la nécessité de mieux rendre compte de l'action publique. Au regard des démarches mises en œuvre dans certains pays européens, la Cour estime par ailleurs souhaitable de confier à une instance indépendante le soin de vérifier comment les pouvoirs publics s'acquittent de leurs obligations.

A - Renforcer la confiance dans l'action publique de réparation

Dans certains pays européens dont la Cour a examiné le système de réparation, des tiers dits « de confiance » sont en charge d'apporter un regard extérieur et indépendant sur les recherches de provenance conduites par les pouvoirs publics. Ce mécanisme est distinct de l'avis rendu par les organismes consultatifs indépendants sur les propositions de restitution ou d'indemnisation. Il permet de vérifier notamment comment les pouvoirs publics s'acquittent de leur obligation de moyens en matière de recherches.

Aux Pays-Bas, les travaux conduits par la RCE sur la collection NK sont ainsi soumis à l'appréciation d'un comité d'orientation externe (« *external guidance committee* ») qui peut formuler des recommandations à caractère général sur les diligences réalisées ou celles qui devraient l'être. En Suisse, les travaux conduits par le *Kunstmuseum* de Berne au sujet de la collection Gurlitt et par le *Kunsthhaus* de Zurich au sujet de l'exposition de la collection Bührle ont fait l'objet de contrôles par des comités indépendants (voir l'annexe n° 3).

Un tel dispositif n'existe pas en France. Le ministère de la culture et les établissements publics sont seuls responsables des recherches qu'ils conduisent. Jusqu'au présent rapport, seules les assemblées parlementaires ont dressé un bilan de l'action des pouvoirs publics.

La transposition, en France, d'un tel modèle de contrôle externe pourrait être examinée, sans préjudice du contrôle parlementaire ni de celui de la Cour.

B - Mieux rendre compte de l'action publique

La création de la mission de recherche et de restitution des biens culturels spoliés entre 1933 et 1945 (M2RS) a contribué à améliorer la lisibilité de l'action de l'État sur la réparation des spoliations de biens culturels. Le site internet du ministère de la culture¹²⁸ comprend un riche corpus d'informations. Ce corpus ne couvre cependant qu'une partie des efforts publics de réparation, correspondant au champ de compétence de la M2RS.

¹²⁸ Pages de la M2RS, hébergé sur le site du ministère : <https://www.culture.gouv.fr/Nous-connaître/Organisation-du-ministère/Le-sécretariat-général/Mission-de-recherche-et-de-restitution-des-biens-culturels-spoliés-entre-1933-et-1945/La-Mission-objectifs-et-compétences>

Les informations sur la politique d'indemnisation et les avis rendus sur les propositions de restitution sont disponibles sur le site de la CIVS, qui publie un rapport d'activité annuel riche. Ce n'est pas le cas de la M2RS, dont l'action est, de ce fait, trop peu valorisée. Les données relatives aux restitutions d'œuvres des collections publiques font l'objet d'une communication *ad hoc* à l'occasion de l'examen des projets de lois d'espèce, indispensables pour restituer une œuvre des collections jusqu'à la loi-cadre du 22 juillet 2023. Les musées communiquent chacun à leur niveau sur les actions qu'ils mettent en œuvre pour examiner leurs acquisitions depuis 1933. Le bilan des actions relatives aux livres et manuscrits n'a été établi qu'à l'occasion de l'ouvrage de référence sur le sujet, publié en 2008¹²⁹.

Les données existent donc, mais elles sont dispersées et il est difficile de disposer d'une vue globale sur l'action publique de réparation. La « mission Mattéoli » avait en son temps recommandé la remise annuelle au Gouvernement, par l'ancienne direction des musées de France, d'un rapport sur les actions de recherche, également communiqué à la Fondation pour la mémoire de la Shoah dont le conseil d'administration rendrait un avis sur ledit rapport, avant que ce dernier soit rendu public. Depuis la création de la M2RS, ce rapport est fait oralement au conseil par le chef de la M2RS. Il n'est ni formalisé ni rendu public.

La loi-cadre du 22 juillet 2023 devrait permettre d'améliorer cette situation. Son article 4 prévoit en effet la remise par le Gouvernement au Parlement, tous les deux ans, d'un « *rapport dressant l'inventaire des biens culturels des collections publiques, des biens culturels des collections des musées de France appartenant aux personnes morales de droit privé à but non lucratif et des biens figurant à l'inventaire « musées nationaux récupération » ayant fait l'objet de spoliations dans le contexte des persécutions antisémites perpétrées entre le 30 janvier 1933 et le 8 mai 1945 et restitués à leurs ayants droit ou ayant fait l'objet d'autres modalités de réparation au cours des deux années écoulées.*

Ce rapport rend compte de l'action mise en œuvre par le Gouvernement pour contribuer au développement de la recherche de provenance, notamment en matière de formations supérieures, de recherche universitaire et de moyens humains et financiers affectés à cette recherche au sein des établissements culturels (...) ».

¹²⁹ Martine Poulain, 2008, ouvrage précité.

Pour faciliter l'élaboration de ce rapport au Parlement, la Cour recommande que le rapport annuel de la CIVS soit enrichi de l'ensemble des données relatives à l'action publique de réparation des spoliations perpétrées contre les Juifs en France, entre 1933 et 1945, qu'elles concernent des biens culturels ou non. En articulant les données aujourd'hui disponibles bien qu'éclatées entre les différents acteurs, il donnerait une vision plus exhaustive de l'effort public. Les collectivités territoriales pourraient être sollicitées pour y contribuer. En ne se limitant pas à la seule problématique des biens culturels, il offrirait une perspective plus pertinente sur la réparation des spoliations.

IV - Le devenir des biens non restituables : des choix à anticiper

L'intensification des efforts de recherche sur la provenance des biens classés MNR et des œuvres des collections publiques pourrait buter sur deux situations : celle des biens établis comme spoliés mais non restituables pour des motifs divers ; celle des biens classés MNR qui apparaîtraient ne pas avoir été spoliés. La Cour se borne ici à identifier les évolutions envisageables. Le choix à faire parmi elles ne pourra intervenir qu'une fois achevée une campagne intense de recherche sur la provenance des biens concernés.

A - Des biens seront durablement non restituables

Les difficultés de restitution communes à tous les biens culturels concernent principalement les situations où les propriétaires ou ayants droit sont non localisables ou localisés mais ont tous disparu. On peut alors parler d'« *œuvres orphelines* ». Ce dernier cas de figure est loin d'être rare, les spoliations étant une composante d'une entreprise plus globale de destruction et d'extermination des Juifs.

Le cas des œuvres classées dans la catégorie MNR non spoliées et n'ayant pas fait l'objet d'une transaction illégale présente un autre type de difficulté puisqu'elles n'ont pas vocation à être restituées (cf. *supra*).

La problématique des œuvres non restituables, qui n'est pas propre à la France, relève des angles morts de la réflexion sur la question des restitutions.

B - Une évolution est nécessaire, pour donner la juste mesure des actions de réparation encore à mener

Dans le cas des biens répertoriés MNR pour lesquels il est impossible tout à la fois d'établir une spoliation autant que de l'écarter, aucun élément ne permet de fonder une décision de restitution. Le maintien des biens culturels spoliés à la garde l'État demeure, faute de mieux et dans l'attente d'éventuels nouveaux éléments, la solution la plus conforme.

S'agissant des MNR assurément ou probablement non spoliés en l'état des recherches, la problématique est plus délicate.

L'article 68 de la loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine, introduit par voie d'amendement parlementaire, dispose que « *le Gouvernement remet au Parlement, avant le 15 octobre de chaque année, un rapport détaillé sur l'établissement de la liste des ayants droit auxquels restituer les œuvres spoliées et sur l'intégration aux collections nationales des œuvres répertoriées « Musées Nationaux Récupération »*. Cette intégration ne peut se faire que pour les œuvres répertoriées « Musées Nationaux Récupération » pour lesquelles une recherche approfondie établit qu'elles n'ont pas fait l'objet d'une spoliation ou pour lesquelles on ne peut établir qu'elles ont fait l'objet d'une spoliation. » Le législateur a ainsi pris position sur le sujet mais au détour d'un texte qui n'était pas spécifiquement consacré à cette question. Dans son instruction sur les MNR de mai 2017, qui a actualisé l'instruction de 2015, la ministre de la culture a pris ses distances avec cette option, indiquant que « *si la loi prévoit également que le rapport porte sur l'intégration aux collections nationales des œuvres répertoriées MNR (...), cette question doit être traitée avec la plus grande prudence, voire réserve* ». À ce jour, cette disposition n'a pas été appliquée par le ministère de la culture.

Les avis recueillis par la Cour à ce sujet diffèrent profondément. Certains acteurs considèrent que la catégorie des MNR forme un ensemble dont l'unité tient à l'histoire (avoir été ramenés d'Allemagne dans le cadre de la récupération artistique), qui ne peut donc être remise en cause. D'autres au contraire estiment qu'il convient, au fur et à mesure des recherches, de restreindre la catégorie des MNR aux seuls biens assurément ou probablement spoliés, ou à ceux dont la provenance n'est toujours pas établie avec certitude. Telle était notamment la position du groupe de travail sur les MNR dans ses rapports de 2014 et 2017¹³⁰. Dans cette dernière hypothèse,

¹³⁰ Rapport du groupe de travail sur les provenances d'œuvres récupérées après la Seconde Guerre mondiale, juin 2014 et rapport du même groupe de mars 2017, cités par D. Zivie dans son rapport précité.

les MNR non spoliés, n'ayant pas fait l'objet d'une transaction illégale et n'ayant donc pas vocation à être restitués pourraient alors être intégrés dans les collections publiques ou, en cas de valeur esthétique non certaine, être vendus. La mission Mattéoli recommandait un tel schéma, qui suscite cependant des oppositions ou vives réserves de certains acteurs.

Le devenir des biens des collections publiques considérés comme spoliés et celui des MNR dont la spoliation est établie mais dont les propriétaires et ayants droit ne sont plus en vie ou durablement non identifiables, pose un autre type de problèmes. Leur maintien dans les collections publiques ou à la garde de l'État ne fait pas consensus. Parmi les réflexions existantes, d'aucuns évoquent l'hypothèse d'une vente publique, les fonds collectés à cette occasion venant abonder un fonds dont la gestion pourrait être confiée, à l'instar des avoirs bancaires en déshérence, à la Fondation pour la mémoire de la Shoah. Une autre possibilité consisterait à intégrer ces œuvres classées MNR aux collections publiques et à verser en contrepartie une somme correspondant à leur valeur à la Fondation pour la mémoire de la Shoah.

Ces hypothèses sont tout aussi débattues que celle consistant à intégrer dans les collections publiques les MNR spoliés mais en pratique non restituables en l'absence d'identification des propriétaires. Cette dernière proposition voit cependant ses implications modifiées par la loi-cadre du 22 juillet 2023, qui, en simplifiant la procédure d'alinéation de biens des collections publiques qui auraient été spoliés, atténue l'une des principales craintes qui s'attachent à l'intégration dans les collections de biens à la provenance suspecte.

Le devenir des biens « en déshérence » en Autriche

En Autriche, le Fonds national a été désigné par la loi du 4 décembre 1998 comme légataire des biens culturels spoliés en déshérence, c'est-à-dire dont les propriétaires légitimes n'ont pas pu être retrouvés. Ces biens culturels pouvaient être vendus et les sommes ainsi récoltées ont été reversées aux victimes du nazisme ou investies dans des projets mémoriels et éducatifs. Plusieurs fonds spéciaux autrefois administrés par le Fonds national (or spolié, compensation des manques à gagner etc.) sont aujourd'hui clos.

Enfin, une évolution de plus grande ampleur pourrait consister à supprimer la catégorie des MNR telle qu'elle existe aujourd'hui et à en créer une nouvelle comprenant les MNR assurément spoliés, probablement spoliés, ou devant encore faire l'objet de recherches de provenance approfondies, ainsi que les biens des collections publiques établis comme spoliés dans la perspective de leur restitution. Cette catégorie couvrirait ainsi l'intégralité des biens culturels appelant une action spécifique de l'État (restitution ou recherches de provenance) et serait utile d'un point de vue opérationnel. Dans sa réponse aux observations provisoires de la Cour, le ministère de la culture a indiqué accueillir favorablement une telle hypothèse.

Les MNR établis comme n'ayant pas été spoliés, qui ne constituent pas juridiquement une catégorie homogène, seraient traités selon l'une des hypothèses précédemment exposées : restitution si elle est juridiquement possible, inscription à un inventaire spécifique en cas de non restituabilité de l'œuvre.

La Cour ne se prononce pas sur les choix qui seront à faire en la matière. Elle suggère de les reporter à l'issue de la réalisation du plan d'actions MNR, qui permettra certainement d'approfondir les connaissances disponibles sur ces différents biens. À ce stade, donc, elle recommande de maintenir la catégorie MNR en l'état et de travailler à mieux catégoriser au sein de l'inventaire le risque de spoliation de ces biens selon les données de provenance recueillies.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Des mesures sont encore nécessaires pour consolider la politique publique de réparation des spoliations de biens culturels.

Si ses objectifs sont partagés – restituer les biens qui peuvent l'être et indemniser les biens qui ne peuvent être restitués – cette politique souffre d'un défaut de formalisation et le partage des responsabilités entre les acteurs est peu lisible.

Elle souffre par ailleurs d'un défaut de structuration dans le temps et de l'absence de détermination d'objectifs de court et moyen terme, notamment. S'agissant des œuvres répertoriées MNR auxquelles la priorité doit être donnée, la Cour préconise de retenir un plan d'action à horizon de cinq ou 10 ans, assorti de moyens spécifiques. L'examen des collections publiques s'inscrit pour sa part dans un horizon de plus long terme, qui appelle un changement de culture au sein des établissements culturels.

Une fois cet effort accompli et vérifié, la question se posera aux pouvoirs publics de fixer le cas échéant un terme à l'action de réparation. Cette question devra être abordée distinctement, selon qu'il s'agit de l'indemnisation individuelle des spoliations ou de la restitution des œuvres classées MNR ou relevant des collections publiques. La Cour propose plusieurs scénarios d'évolution à cet égard :

- 7. élaborer un plan d'action spécifique aux œuvres classées dans la catégorie « musées nationaux récupération » et biens assimilés, avec comme objectif un passage en revue exhaustif des objets et œuvres sous dix ans (ministère de la culture) ;*
 - 8. inscrire dans les contrats d'objectifs et de performance des musées nationaux la réalisation, dans un délai à définir, d'un examen de la provenance des acquisitions réalisées depuis 1933. S'agissant des musées territoriaux, adosser cette démarche au récolement décennal (ministère de la culture) ;*
 - 9. formaliser le statut juridique des biens issus de la Récupération artistique, précisant les conditions et modalités de leur garde et de leur présentation par l'État, les musées nationaux et musées dépositaires (ministère de la culture).*
-

Conclusion générale

Pendant longtemps, les critiques ont été vives à l'égard de l'État et des musées publics, accusés de ne rien faire s'agissant des biens culturels issus de la Récupération artistique, voire de dissimuler sciemment ces œuvres et objets spoliés, pour ne pas avoir à les restituer. De fait, des années 1950 au milieu des années 1990, l'indifférence et l'oubli avaient effacé ce sujet du débat public comme de l'horizon des acteurs culturels. Par la suite et jusqu'à aujourd'hui encore, des réticences et des freins s'exprimèrent, qui ralentirent les efforts.

Le retour de la question au milieu des années 1990 a marqué le début de 25 ans de progrès successifs dans la définition d'un cadre juridique des réparations des spoliations favorable aux victimes et à leurs ayants droit, et dans l'effectivité du dispositif opérationnel permettant de repérer les biens culturels spoliés, de les restituer ou, s'ils n'ont pu être localisés, d'en indemniser les propriétaires ou leurs ayants droit. Un changement profond est intervenu en faveur d'une nouvelle perception de cet enjeu, notamment au sein des professionnels des musées et des bibliothèques.

L'inaction a cessé ; les réparations progressent et sont substantielles. Pour autant, des voix s'élèvent encore pour critiquer le manque d'engagement des pouvoirs publics.

Sans faire sien ce constat, notamment parce que la France est aujourd'hui le seul État à indemniser encore les ayants droit des victimes de spoliation, la Cour constate le délai anormalement long mis à s'emparer pleinement de la question, le nombre encore trop élevé de biens en attente de restitution ou dont l'historique pose question tout en demeurant lacunaire. La présence de biens potentiellement spoliés dans les collections n'est que très progressivement mesurée. Les moyens mobilisés par le ministère de la culture comme dans les musées n'apparaissent pas suffisants, surtout si on les compare à ceux de nos partenaires européens, alors que les enjeux n'ont cessé de croître.

Le cadre juridique des réparations, qui s'opèrent soit par restitution soit par indemnisation, étant désormais stable et l'un des plus complets qui existent en Europe, c'est une amplification substantielle de l'action opérationnelle de recherches de provenance par l'État, les collectivités locales et les établissements culturels qui est désormais nécessaire. La Cour invite également à mieux responsabiliser le monde de l'art et ses acteurs.

L'obligation morale, juridique et politique de consacrer les moyens nécessaires pour lever le voile d'ombre, restituer les biens qui peuvent encore l'être et indemniser les propriétaires des autres œuvres ou leurs ayants droit reste présente. Pour y répondre efficacement, un effort résolu doit être réalisé sur une durée limitée.

Ce n'est que lorsque l'État aura ainsi démontré qu'il a satisfait à ses obligations de moyens que la question du devenir des réparations et des biens qui ne pourront *in fine*, être restitués pourra valablement être posée.

Liste des abréviations

BRüG	<i>Bundesrückerstattungsgesetz</i>
BCR	Bureau central des restitutions
BIS	Bibliothèque interuniversitaire de la Sorbonne
BNF	Bibliothèque nationale de France
BNUS	Bibliothèque nationale et universitaire de Strasbourg
CIVS	Commission d'indemnisation des victimes de spoliation, puis Commission pour la restitution des biens et l'indemnisation des victimes de spoliations antisémites
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
CRA	Commission de récupération artistique
DMF	Direction des musées de France
DNRED	Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières
DRAC	Direction régionale des affaires culturelles
DZK	<i>Deutsches Zentrum Kulturgutverluste</i>
ENSSIB	École nationale supérieure des sciences de l'information et des bibliothèques
ERR	<i>Einsatzstab Reichsleiter Rosenberg</i>
FMS	Fondation pour la mémoire de la Shoah
INHA	Institut national d'histoire de l'art
M2RS	Mission de recherche et de restitution des biens culturels spoliés entre 1933 et 1945
MNAM	Musée national d'art moderne
MNR	Musées nationaux récupération
NIOD	Institut néerlandais de recherches sur l'Holocauste et les génocides
OBIP	Office des biens et intérêts privés
OCBC	Office central de lutte contre le trafic de biens culturels
SIAF	Service interministériel des archives de France du ministère de la culture
SMF	Service des musées de France
SUDOC	Système universitaire de documentation
TREIMA	Thésaurus de recherche électronique et d'imagerie en matière artistique

Annexes

Annexe n° 1 : l'effort de restitution et d'indemnisation des biens culturels spoliés en France, dans les années 1940 et 1950	162
Annexe n° 2 : le marché de l'art en France sous l'Occupation	170
Annexe n° 3 : les différents modèles de réparation des biens culturels spoliés, en Europe et aux États-Unis	172
Annexe n° 4 : résultats détaillés de l'analyse des dossiers CIVS	187
Annexe n° 5 : deux affaires contentieuses récentes (les successions Dorville et Volland)	190
Annexe n° 6 : résultats détaillés de l'enquête auprès des musées territoriaux	193
Annexe n° 7 : les recommandations de la « mission Mattéoli » relative aux œuvres et objets d'art	196
Annexe n° 8 : des demandes de restitution qui ont longtemps échappé pour la plupart à la CIVS	198
Annexe n° 9 : le statut des « ventes forcées » et des « biens pour la fuite »	200
Annexe n° 10 : les « Rosiers sous l'arbre » de Gustav Klimt restitués par le musée d'Orsay : une affaire complexe	202
Annexe n° 11 : répartition des objets et œuvres issus des commissions de choix des années 1950 par catégories, au 1 ^{er} octobre 2023	204

Annexe n° 1 : l'effort de restitution et d'indemnisation des biens culturels spoliés en France, dans les années 1940 et 1950¹³¹

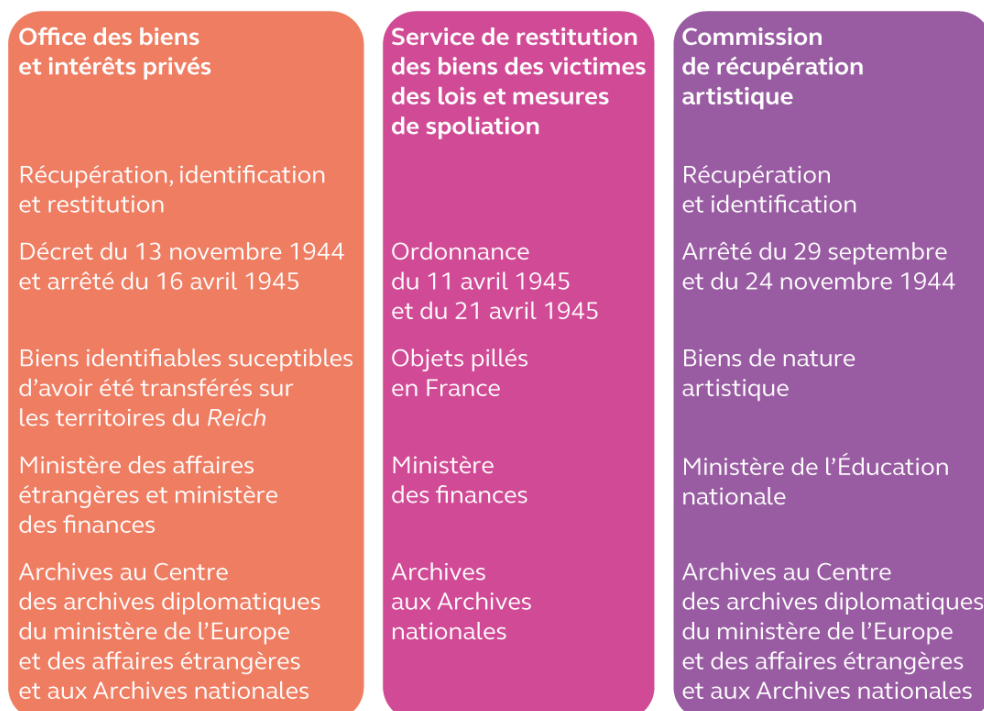
En juin 1943, l'union du Comité national français, dirigé par le général de Gaulle à Londres, avec le Commandement en chef français civil et militaire à Alger, dirigé par le général Giraud, donne naissance au Comité français de libération nationale. Bien qu'il soit resté bicéphale jusqu'en octobre 1944, le Général de Gaulle prit la tête du premier Gouvernement provisoire de la République française (GPRF) le 3 juin 1944. Le régime de Philippe Pétain est défini comme « *nul et non avenue* », selon les termes du général de Gaulle, et le 9 août 1944 est adoptée l'ordonnance relative au rétablissement de la légalité républicaine sur le territoire continental. Pétain quitte la France le 20 août 1944 pour l'Allemagne, signant ainsi la fin du régime de Vichy.

L'entrée des Alliés dans les anciens territoires du Troisième Reich entraîne la découverte, fortuite ou à l'issue de recherches ciblées, de nombreuses caches et dépôts d'objets, de livres et d'archives spoliés par les Nazis. C'est le cas notamment dans les mines de sel d'*Altausee*, où toutes les œuvres d'art ont été transférées en 1944 sur décision de la Chancellerie du Reich. De nombreux meubles emportés dans le cadre de la *Möbel-Aktion* (Opération meuble) ont également été trouvés dans les territoires du Reich, mais aussi en France, suivant les avancées de la libération du territoire.

Une action interalliée se met en place dans les anciens territoires du Reich pour récupérer les objets saisis dans les territoires complices ou sous occupation nazie. En France, des politiques de restitution sont mises en place dès la Libération de Paris en août 1944. La question des œuvres d'art est alors déjà considérée comme une question centrale. Dès 1943, en effet, les autorités françaises nouvellement réinstallées mettent rapidement en œuvre de premiers efforts de restitution (A). Afin de gagner en efficacité, trois administrations sont créées ou remises en place, la Commission de récupération artistique (B), l'Office des biens et intérêts privés (C) et le Service de restitution des biens des victimes des lois et mesures de spoliation (D).

¹³¹ Annexe réalisée à partir notamment de la thèse de doctorat en histoire et civilisations de Margaux Dumas, *Silent witnesses : looting of furnishings and artworks in occupied France and the implementation of restitution policies – 1940-1950s*, soutenue le 8 décembre 2022 (Université Paris Cité en cotutelle avec la TU Berlin).

**Schéma n° 1 : organisation du dispositif de réparation mis en place
dans les années 1940 et 1950 par les autorités françaises**



Source : *Cour des comptes*

Les premiers efforts de restitution (1943-1945)

À la suite de la Déclaration de Londres, l'ordonnance du 12 novembre 1943 sur la nullité des actes de spoliation accomplis par l'ennemi ou sous son contrôle est publiée au Journal officiel imprimé à Alger. L'exposé des motifs de cette ordonnance envisage le rôle des autorités allemandes et du gouvernement de Vichy dans les politiques de spoliation et de pillage.

À la Libération de Paris en août 1944, des pianos, des meubles et des « objets divers » sont retrouvés au Palais de Tokyo et, dans l'ancien camp de Léviton, des objets saisis lors de la *Möbel-Aktion*. Les bâtiments réquisitionnés par les autorités allemandes sont également vidés. D'autres dépôts comme celui du Quai de la gare et un garage de la rue Fresnel à Paris ont également été découverts, parfois même par les victimes de spoliation à la recherche de leurs biens.

La question qui se posait alors aux pouvoirs publics était la maîtrise de la gestion, du tri et, *in fine*, de la restitution des biens retrouvés sur le territoire. Il leur fallut agir vite pour faire face à la quantité d'objets retrouvés ainsi qu'à l'urgence de reloger les victimes de guerre et les prisonniers ou déportés de retour de l'ancien Reich nazi.

La première décision prise concerne l'administration des Domaines : l'ordonnance du 5 octobre 1944 prévoit, dans son article 6, que l'administration des Domaines peut saisir immédiatement les biens de l'ennemi par une décision judiciaire de mise sous séquestre.

Dès octobre 1944, après la récupération de nombreux meubles laissés par les autorités allemandes, notamment à Paris, des articles sont publiés dans la presse nationale et des appels sont lancés à la radio pour demander aux victimes de pillage d'envoyer à l'administration des Domaines un inventaire détaillé de leur intérieur et une preuve de pillage. L'ordonnance du 16 octobre 1944 donne à l'administration des Domaines la possibilité de restituer les biens qu'elle détient encore en application des lois votées par le régime de Vichy. Ainsi, dès octobre 1944, la direction du Blocus est instituée par le ministère des finances et gère les objets retrouvés en France. Elle reçoit également les premières demandes de restitution.

C'est dans ce cadre législatif et politique qu'a été votée l'ordonnance du 21 avril 1945, qui a joué un rôle important dans la résolution des conséquences du pillage. Elle permet aux victimes de saisies, juives ou non, de faire constater la nullité des transferts de propriété effectués en application de la législation « promulguée » par le régime de Vichy, mais aussi d'obtenir la restitution des biens spoliés en quelques mains qu'ils se trouvent. Elle est toujours en vigueur.

La création de la Commission de récupération artistique (CRA – 1944-1949)

La Commission de récupération artistique a été officiellement créée par un arrêté pris le 24 novembre 1944, publié au Journal officiel le 23 janvier 1945. Son rôle, au sein du ministère de l'éducation nationale, était d'étudier les problèmes posés par la récupération des œuvres d'art, souvenirs historiques, objets précieux, documents d'archives, livres et manuscrits pris par l'ennemi ou sous son contrôle pendant l'occupation du territoire français et de recueillir et de vérifier, en vue de cette récupération, les déclarations des intéressés et tous renseignements sur les objets ainsi définis appartenant à des collectivités locales françaises ou à des ressortissants français.

Face à l'urgence de la situation et à l'ampleur du pillage nazi, la Commission de récupération artistique a tenu une première séance le 19 septembre 1944, deux mois avant sa création officielle, sous la présidence de Jacques Jaujard, alors directeur des musées nationaux et de l'École du Louvre. Elle s'accorde sur la désignation des experts et sur l'organisation de l'administration, qui s'apparente à celle de l'Office des Biens et Intérêts Privés pour le compte de laquelle elle instruit les dossiers.

L'arrêté du 4 novembre 1944 nomme Albert Henraux président de la Commission. Président de la Société des amis du Louvre et conservateur du musée Condé, Albert Henraux s'entoure de conservateurs et d'experts tels que Michel Florisoone, historien de l'art, et Carle Dreyfus, spécialiste des objets d'art, pour mener à bien les travaux confiés à la Commission. Rose Valland, résistante, est nommée secrétaire de la CRA. Dans les premiers temps de son existence, les bureaux de la Commission se trouvent au Jeu de Paume, à l'endroit même où les nazis conservaient les œuvres d'art pillées en France. Une sous-commission consacrée aux livres fut également créée au sein de la CRA.

La Commission fut également chargée de la récupération d'objets dans les territoires de l'ancien *Reich* et en France, ce qui l'a amenée à mener des enquêtes dans les deux territoires. Elle travailla avec les *Collecting Points* en Allemagne, lieux où ont été inventoriés et analysés tous les objets trouvés en lieu sûr sur l'ensemble des territoires du Troisième *Reich*. La CRA avait donc pour mission de rapprocher les déclarations de biens artistiques saisis des objets retrouvés afin d'organiser leur restitution. À cette fin, ses locaux pouvaient être visités par les requérants.

Selon Marie Hamon, 2 289 demandes de restitution sont conservées dans les archives de la Commission de récupération artistique. Sur la base de ces dossiers, on estime à 100 000 le nombre œuvres d'art et à 5 millions le nombre de livres spoliés. Ce fut sans doute bien plus. 61 233 objets et 2,4 millions de livres ont été récupérés entre 1944 et 1950 sur le territoire français, en Allemagne, en Autriche, en Tchécoslovaquie, en Suisse, en Italie et en Belgique. Parmi eux, 45 441 objets avaient été restitués avant le 7 juin 1950. Entre 554 000 et 700 000 livres ont également été restitués. Il reste donc 15 792 objets apparemment non restitués et moins de 2 millions de livres.

Le 30 septembre 1949, le décret n° 49-1344 mit fin à la Commission de récupération artistique. Comme l'indique l'article 2 de ce décret, c'est l'Office des biens et intérêts privés qui, à partir du 1^{er} janvier 1950, devait prendre en charge toutes les opérations laissées en suspens et traiter toutes les affaires nouvelles qui seraient précédemment ressorties de la compétence de la CRA.

Toutes les œuvres d'art et les manuscrits non encore restitués furent placés sous la tutelle de l'administration des Domaines. Certains objets semblent ne pas avoir été localisés. Si l'on considère la courte durée d'activité de la Commission, le nombre de recherches et d'enquêtes effectuées pour authentifier les œuvres d'art retrouvées dans les territoires européens nouvellement libérés fut considérable, tout comme la tâche de répondre à plus des 2 000 demandes de restitution reçues.

L'Office des biens et intérêts privés (OBIP)

L'Office des biens et intérêts privés (OBIP) est un héritage de la Première Guerre mondiale. Il a été créé par les décrets du 2 juillet 1917 et du 30 décembre 1919 pour réclamer les biens saisis par l'ennemi. L'Office des biens et intérêts privés dépendait alors du ministère des affaires étrangères. Il a été réactivé en 1939, au début de la Seconde Guerre mondiale, par les décrets du 1^{er} octobre et du 20 novembre 1939, et chargé de centraliser les renseignements sur les droits et intérêts français, publics et privés, dans les pays ennemis ou occupés par l'ennemi.

Un arrêté du 13 décembre 1944 a donné à l'OBIP, en plus de ces attributions de 1939, la mission de recenser les marchandises de toute nature, appréhendées par l'ennemi et considérées comme ayant été transportées hors du territoire national, ainsi que les entreprises françaises sur lesquelles l'ennemi exerçait une emprise. L'OBIP fut placé sous la double tutelle du ministère des affaires étrangères et du ministère des finances. Au sein de ce dernier ministère, l'OBIP était intégré à la nouvelle direction du Blocus. Cette direction a également eu un rôle de coordination, qui aboutit à la création du Comité interministériel des restitutions (CIR).

L'Office des biens et intérêts privés était chargé de récupérer et de restituer les biens identifiables de toute nature. À cet effet, un décret publié en avril 1945 détaillait les éléments nécessaires à l'établissement des déclarations de reconnaissance des biens transférés à l'Allemagne. L'OBIP se composait de trois services. Un premier service recevait les déclarations et les transmettait aux autorités des pays concernés. Un deuxième service organisait les missions d'identification et de récupération à l'étranger. Enfin, un dernier service était chargé de la restitution des biens retrouvés. Selon les propos tenus lors d'une réunion en avril 1946, l'OBIP n'a pas eu à traiter la question des objets non restituables à l'époque, car il était obligé de disposer d'une déclaration d'un propriétaire d'avant-guerre pour pouvoir restituer le bien au territoire français. Le décret 47-2105 du 29 octobre 1947 précisait les modalités de fonctionnement de l'OBIP.

À partir de 1947, le Bureau central des restitutions à Berlin, chargé de centraliser les demandes faites à l'OBIP pour la partie française, mit en place un répertoire de tous les biens déclarés qui n'avaient pas encore été restitués au moment de la publication de ce document. C'est le Répertoire des biens spoliés. S'il est surtout connu pour les volumes concernant les œuvres d'art, le matériel industriel et de transport fait l'objet de deux des huit volumes.

La date limite de réception des déclarations fut reportée au 31 décembre 1947. En 1948, l'OBIP avait reçu 21 758 déclarations mais une évaluation de l'Office faisait état de 100 000 déclarations. Après cette date, le travail de l'OBIP ne s'est pas arrêté et les enquêtes et recherches dans l'ancien Reich nazi se sont poursuivies jusqu'à sa fermeture en 1953. Si la question financière fut considérée comme essentielle pour comprendre cette fermeture, la question du double emploi avec le Service de restitution des biens des victimes des lois et mesures de spoliation se posa également, à un moment où les missions dans les anciens territoires ennemis s'arrêtaient. En effet, c'est ce service qui était chargé de la restitution des biens une fois transférés sur le territoire français, à l'exception des territoires du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle pour lesquels cette compétence est déléguée à l'OBIP. L'Office fut donc dissous le 31 décembre 1953.

Le Service de restitution des biens des victimes des lois et mesures de spoliation.

Le Service de restitution des biens des victimes des lois et mesures de spoliation fut créé sous l'autorité du ministère des finances le 30 janvier 1945. Le Service des restitutions des biens des victimes des lois et mesures de spoliation était chargé de la restitution des biens mobiliers laissés par les autorités allemandes sur le territoire français en application de l'ordonnance du 11 avril 1945. Les dossiers envoyés à la direction du Blocus, dont il existe une liste aux Archives nationales, furent ensuite transférés au Service de restitution des biens des victimes des lois et mesures de spoliation après sa création en 1945. Il était également compétent pour traiter des conséquences de l'aryanisation économique organisée par le gouvernement de Vichy. Le service est organisé autour d'un bureau central à Paris et de sections régionales.

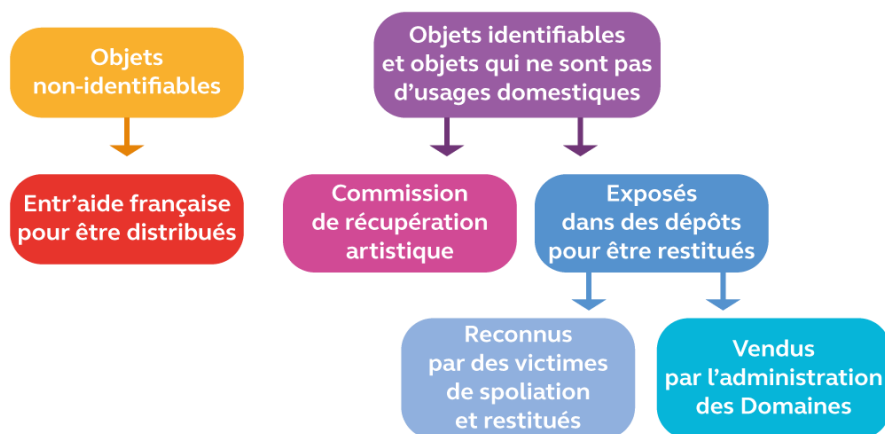
Suivant les dispositions des articles 2 et 3 de l'ordonnance n° 45-624 du 11 avril 1945, le Service de restitution des biens des victimes des lois et mesures de spoliation dut trier les objets en deux catégories :

- les meubles et autres objets d'usage domestique courant qui ne paraissent pas susceptibles d'être identifiés par les ayants droit ;
- les meubles et objets à usage domestique courant réputés identifiables et tous les autres meubles et objets, identifiables ou non, qui n'appartiennent pas à la classe des biens à usage domestique courant.

Les meubles en question comprenaient les meubles meublants, les meubles professionnels, le linge et les vêtements, les livres, les tableaux, les bijoux et tous les autres objets de même nature saisis par l'ennemi. Cette catégorisation des objets est importante car elle a eu un impact sur le traitement des objets récupérés. Les objets relevant de la première catégorie ont été remis à l'Entr'aide française, l'organisation caritative héritière du Secours national, pour être distribués aux personnes nécessiteuses privées de tout ou partie de leur mobilier par suite d'actes de spoliation. Les objets considérés comme identifiables et relevant de la seconde catégorie pouvaient être revendiqués et étaient exposés dans les dépôts où ils étaient entreposés. Le ministère des finances était habilité à restituer les objets dans les cas où le pillage est reconnu et où la légitimité de la propriété est vérifiable. En cas de litige, c'est la Justice de Paix qui était compétente. Les objets étaient remis à l'administration des Domaines pour être vendus s'ils n'avaient pas été restitués auparavant.

Le Service de restitution des biens des victimes des lois et mesures de spoliation était donc chargé d'organiser la restitution des biens pillés par l'ennemi et trouvés en France. Pour ce faire, il recevait les demandes de restitution des victimes de spoliation et organisait le tri des objets identifiables et non identifiables par le biais de commissions de classement. Selon la date de la spoliation, le dépôt d'une demande auprès du Service de restitution des biens des victimes des lois et mesures de spoliation donnait droit à la visite d'un entrepôt où étaient stockés les objets déclarés identifiables.

Schéma n° 2 : le devenir des biens culturels spoliés en France dans l'après-guerre



Source : Cour des comptes

En mai 1945, le service avait déjà reçu entre 8 000 et 9 000 demandes. Il y avait plus de 18 000 demandes aux Archives nationales, mais elles ne représentaient peut-être pas la totalité des dossiers transmis au Service. 135 000 objets auraient été vendus par l'administration des Domaines à l'amiable et 3 190 aux enchères¹³². Il est difficile de chiffrer le nombre de demandes effectuées, le nombre d'objets restitués et le nombre d'objets distribués par l'Entr'aide française. Un rapport fait état de 3 377 objets dans le dépôt du Palmarium en 1946, qui semble avoir été ouvert jusqu'en 1947. Au cours de l'été 1947, dans une note destinée au ministre des finances, il fut suggéré de donner aux Domaines la possibilité de vendre tous les objets, à l'exception de ceux qui faisaient l'objet d'une réclamation en cours et de ceux qui avaient été récupérés depuis moins de six mois. En 1952, le Service de restitutions des biens des victimes des lois et mesures de spoliation fut transféré à la Direction de la comptabilité publique, ainsi que l'ensemble du bureau de la Direction des finances extérieures chargé des réparations des mesures de spoliation. Des fonctionnaires auxiliaires furent détachés auprès du Service de restitution des biens des victimes des lois et mesures de spoliation jusqu'en février 1954, mais il n'existe pas d'indications concernant une date de fermeture du service.

¹³² Annette Wieviorka, Florianne Azoulay, *Le pillage des appartements et son indemnisation*, rapport remis à la mission d'étude sur les spoliations des Juifs en France, 2000.

Annexe n° 2 : le marché de l'art en France sous l'Occupation

La possibilité est élevée que des biens culturels spoliés soient entrés depuis 1933 dans les collections publiques, par voie d'acquisition à titre onéreux ou gratuit (dons, legs), ou soient mis en vente sur le marché de l'art aujourd'hui. Alors que longtemps, les connaissances sur les transferts, les trafics et les spoliations d'œuvres d'art commis en France entre 1940 et 1945 étaient lacunaires, quoiqu'en constante progression, les progrès de la recherche scientifique depuis une quinzaine d'années ont mis en évidence le rôle de ces marchés dans l'échange commercial de biens préalablement spoliés.

Des travaux ont permis d'approfondir le fonctionnement du marché de l'art durant la période

Le rôle du marché de l'art pendant l'Occupation a été essentiel pour les Nazis mais aussi pour le régime de Vichy dans la mise en œuvre de l'appropriation des biens culturels des victimes de persécutions nazies, notamment les Juifs.

Il a d'abord favorisé l'écoulement de biens détenus par les personnes victimes des spoliations, au premier rang desquels les Juifs. Les objets pris par l'ERR et la *Dienststelle Westen*, les deux principales organisations nazies en charge des pillages, étaient en effet échangés avec des marchands d'art s'ils ne correspondaient à l'idéologie définie par les Nazis (Goering et ses représentants notamment procédèrent ainsi). Les processus organisés de confiscations et de spoliations de personnes considérées comme juives par les lois de Vichy et le Commissariat général aux Questions juives contribuèrent eux aussi à un accroissement significatif des biens mis en vente.

Un troisième facteur, antérieur cependant, influa sur l'activité du marché de l'art parisien durant cette période. Nombre des victimes des persécutions nazies en Allemagne dès 1933 puis dans les pays occupés par le Troisième Reich par la suite prirent la fuite pour se réfugier en France, jusqu'en 1940. Afin de financer leur fuite ou leur survie, ils furent pour beaucoup contraints de vendre leurs biens, dont des biens culturels, qui furent échangés notamment *via* le marché de l'art de la capitale.

L'exclusion – voire, dans de nombreux cas, la suppression – d'une partie des acteurs du marché de l'art parce que Juifs principalement a également provoqué une recomposition du paysage des acteurs du marché de l'art français. Des acteurs gagnèrent en importance, en dépassant le champ des seuls commissaires-priseurs pour inclure les galeristes, experts, antiquaires, collectionneurs privés, courtiers, historiens d'art et même personnels des musées. Les marchands d'art français non visés par les mesures d'exclusion virent leur activité se développer et certaines maisons connurent une période florissante. Des marchands allemands, et les envoyés artistiques de Goering et Hitler établirent des représentations à Paris.

Les recherches concernant le rôle historique du marché de l'art ont fait l'objet de divers travaux universitaires¹³³ et ont donné lieu à un programme de recherches franco-allemand, initié en 2019 entre l'Institut national d'histoire de l'art (INHA) et la *Teknische Universität Berlin*, visant à créer un répertoire des acteurs du marché de l'art sous l'Occupation (projet RAMA).

Parmi les biens spoliés échangés durant la période 1933-1945 par les marchands d'art, certains rejoignirent les cimaises des établissements culturels français.

¹³³ Voir à ce sujet l'ouvrage d'E. POLACK issu d'une thèse de doctorat, *Le marché de l'art sous l'Occupation. 1940-1944*, Tallandier, 2019.

Annexe n° 3 : les différents modèles de réparation des biens culturels spoliés, en Europe et aux États-Unis

Allemagne

En Allemagne, la question des biens culturels spoliés pendant la période nationale-socialiste revêt une acuité particulière. Trois périodes peuvent être distinguées depuis la fin de la guerre.

Dès 1943 et dans l'immédiate après-guerre, des programmes de restitution d'œuvres spoliées sont organisés et imposés par les Alliés à la RFA tandis qu'aucun programme de restitution n'a lieu en RDA. Ainsi, entre 1949-1952, le *Jewish Cultural Reconstruction Inc*, basé aux États-Unis, obtient le droit d'administrer les biens culturels « non identifiés » issus des *Collecting Points* en Allemagne et provenant des spoliations antisémites, et procède à un nombre significatif de restitutions ou de remises à des organisations juives. Les biens culturels non restitués sont alors absorbés par les collections publiques allemandes, notamment dans les régions du sud comme la Bavière et le Bade-Wurtemberg.

Une seconde période s'ouvre dans les années 1950 avec le développement, en RFA, de programmes de réparation des préjudices moraux (loi BEG, 1953) et matériels (loi BRüG – 1957) causés par les persécutions nazies. Les requêtes déposées au titre des loi BEG et BRüG auprès des autorités fédérales visent principalement le versement d'indemnités et non la recherche des biens culturels spoliés et leur restitution.

Le sujet est ensuite mis de côté pendant une longue période et ne retrouve une actualité qu'à la fin des années 1990 avec l'adoption des Principes de Washington (1998). Ceux-ci constituent encore aujourd'hui la norme principale prévalant en Allemagne en matière de restitution de biens culturels spoliés pendant la période nationale-socialiste, faute de norme interne¹³⁴, ainsi qu'en témoigne la signature, à l'occasion des 20 ans de la Conférence en 2018, d'une déclaration commune signée entre les États-Unis et l'Allemagne obligeant cette dernière à rechercher et restituer les biens culturels spoliés du fait du national-socialisme.

¹³⁴ Il existe un cadre législatif existe à travers la loi de protection du patrimoine culturel (2016) qui régit l'action des acteurs culturels publics et privés en Allemagne et impose aux institutions culturelles localisées en Allemagne l'examen de la provenance des biens acquis entre 1933 et 1945. Il s'agit d'un repère juridique important mais la prescription de la plupart des faits concernés rend néanmoins son efficacité limitée.

La Commission allemande de restitution des biens culturels spoliés du fait du national-socialisme (*Beratende Kommission*) est créée dans la foulée en 2003. Il ne s'agit pas tant d'une institution que d'un « conseil des sages », qui se réunit rarement et a rendu 23 recommandations depuis sa création. Sa compétence est en effet limitée puisqu'elle ne peut être saisie qu'en dernière instance, lorsqu'une négociation n'a pas abouti et que les deux parties se mettent d'accord pour la saisir. Cette compétence limitée est régulièrement discutée et critiquée. Le Land de Bavière refuse par exemple de saisir la Comité dans l'affaire concernant la peinture de Picasso « Mme Soler », exposée au musée d'art moderne de Munich et revendiqué par les héritiers de son propriétaire spolié, *Paul Von Mendelssohn-Bartholdy* malgré les récentes déclarations de la ministre de la culture allant en ce sens¹³⁵.

Par ailleurs, les avis de la commission ont une autorité morale mais pas de portée juridique obligatoire et il est arrivé que des parties refusent d'exécuter ses avis. La montée en puissance de la Commission est donc un enjeu important en Allemagne. Dans le cadre de la célébration des 20 ans de la Commission, à l'automne 2023, la ministre de la culture a ainsi annoncé plusieurs réformes importantes. Il est prévu que la commission ne soit plus un organe consultatif de dernière instance mais qu'elle puisse s'impliquer dans un dossier dès son ouverture, et qu'elle soit dotée d'un budget d'1 M€ à compter de l'année 2024 afin d'initier des recherches de provenance. Par ailleurs, la ministre de la culture a émis le souhait que la Commission puisse être saisie, en cas de conflit entre deux parties, par une seule des deux parties. Divers juristes soutiennent cependant qu'une telle réforme, en tant qu'elle contraindrait les länder serait inconstitutionnelle. Le Land de Bavière s'est en effet opposé à cette réforme.

Une autre hypothèse est à l'étude au printemps 2024 : un rapport confié au professeur de droit Mathias Weller, qui a réalisé une importante analyse comparative des différentes commissions de restitution européennes, prescrit en effet plutôt la création d'un tribunal arbitral qui conduira à la suppression de la *Beratende Kommission*.

En Allemagne, la politique de restitution des œuvres spoliées reste par ailleurs largement décentralisée, les Länder ayant autorité sur les affaires culturelles et éducatives, et donc difficile à unifier. C'est pour cette même raison qu'une loi générale de restitution, qui contraindrait toutes les institutions concernées à restituer des biens culturels spoliés présents dans leur collection, paraît difficilement envisageable en Allemagne malgré le souhait de divers acteurs, notamment des organisations juives.

¹³⁵ Dans une autre affaire relative à « La vie colorée » de Kandinsky, le land de Bavière a cependant saisi la commission, respecté son avis et restitué en 2023 l'œuvre aux héritiers d'Emanuel Lewenstein qui la revendiquaient.

Un Bureau de coordination pour la restitution des biens culturels, d'abord basé à Brême puis à Magdebourg, et qui visait à structurer la recherche d'œuvres confisqués par les nazis, a cependant été créé en 1994 par une dizaine de Länder. C'est lui qui a notamment lancé en 2000 la base de données *Lost Art* qui fait toujours référence aujourd'hui.

Le ministère de la culture n'a été créé qu'en 1998 et les Länder restent décisionnaires pour la restitution des œuvres relevant de leur ressort. Dans la mesure où le principe d'inaliénabilité ne s'applique pas aux collections publiques en Allemagne, le niveau fédéral n'est ainsi pas nécessairement impliqué dans les diverses négociations locales relatives à des restitutions. En conséquence, le nombre total de restitutions de biens culturels ayant été opérés en Allemagne depuis l'adoption des Principes de Washington n'est pas connu. Lors de questions parlementaires, le ministère de la culture a donné le nombre de 8 000 œuvres d'art et de 25 000 livres, archives et objets de cultes restitués depuis 1998 mais il ne s'agit que d'estimations.

Si le nombre de restitutions n'est pas connu, il est cependant certain que celles-ci se sont accélérées depuis le déclenchement de l'affaire *Gurlitt* en 2013 qui a provoqué une déflagration dans l'opinion publique. Alors même qu'il s'agissait d'une collection privée sur laquelle l'État n'avait pas de prise juridique, la découverte de la collection du fils du marchand d'art nazi *Hildebrandt Gurlitt* a ainsi provoqué la création d'une *task force* de recherche de provenance dédiée puis, finalement, la création du *Deutsches Zentrum Kulturgutverluste* (DZK), fondation de droit privé financée par des fonds publics, qui est aujourd'hui le principal financeur de la recherche de provenance en Allemagne et gère la base de données de référence en matière de recherche de provenance « *Lost art* ». Contrairement à ce qui se fait en Autriche et en France, le DZK ne transmet pas directement les rapports issus des recherches qu'il finance à la Commission de restitution mais ses analyses nourrissent aujourd'hui la plupart des dossiers de restitution sans qu'il soit possible de savoir combien de restitutions ont été effectivement rendues possibles par les financements du DZK.

Par ailleurs, le DZK a commencé à soutenir à partir de 2019 la recherche de provenance relative à la période coloniale avec la création d'un nouveau département, en s'appuyant notamment sur la doctrine définie par le « Guide de l'Association allemande des musées sur le traitement des collections issues de contextes coloniaux » (*Deutscher Museumsbund* 2019). 73 projets ont été soutenus jusqu'à présent. L'inclusion de la question coloniale au sein du DZK a pu susciter des critiques, certains commentateurs craignant une mise en concurrence avec la recherche liée à la période nazie et une réduction des moyens associés. Les moyens du DZK consacrés à la période nazie ont cependant continué à augmenter depuis 2019 et le DZK souligne régulièrement dans sa communication publique que le cœur de son activité reste la période nationale-socialiste. Par ailleurs, le DZK finance également, depuis sa création, des recherches liées à la zone d'occupation soviétique et à la RDA.

Autriche

En Autriche, la reconnaissance de la responsabilité du pays dans les crimes du national-socialisme dans les années 1990, notamment dans les suites de « l'affaire Waldheim »¹³⁶, provoque la mise en place d'un régime global de réparation des crimes commis. Le Fonds national autrichien pour les victimes du national-socialisme est ainsi créé en 1995 dans l'objectif d'indemniser les victimes du nazisme. Celui-ci est par ailleurs désigné en 1998 légataire des biens culturels spoliés en déshérence, c'est-à-dire des biens dont les propriétaires légitimes n'ont pas pu être retrouvés. Ces biens culturels peuvent être vendus et les sommes ainsi récoltées sont reversées aux victimes du national-socialisme.

En 1998, une commission d'historiens est établie afin de faire la lumière sur les spoliations perpétrées du fait du national-socialisme sur le territoire de la République d'Autriche. Des échanges ont alors lieu avec les États-Unis et les organisations juives internationales. C'est dans ce contexte qu'est votée le 4 décembre 1998 la loi autrichienne sur la restitution des œuvres d'art spoliée pendant la période 39-45 (puis à partir de 2009 pendant la période 1933-1945), et que les deux institutions chargées de la mettre en œuvre sont créées : la Commission pour la recherche de provenance (*Kommission für Provenienzforschung*) et le Conseil consultatif sur l'art spolié (*Kunstrückgabebeirat*).

Le modèle autrichien de restitution d'œuvres spoliés est structuré autour de la recherche de provenance « proactive » dans les collections publiques et ne fonctionne que marginalement sur saisine des familles. Les rapports de provenance, réalisés majoritairement par les agents de la Commission pour la recherche de provenance, sont transmis au Conseil consultatif qui recommande au ministre fédéral de la culture et du sport, pour les musées fédéraux et les autres musées qui le souhaitent, une recommandation. Le conseil s'est réuni une centaine de fois et a émis environ 400 recommandations, qui ont été systématiquement suivies par le gouvernement, et sont intégralement publiées.

¹³⁶ Kurt Waldheim, ancien secrétaire général des Nations-Unies, a été désigné en 1986 candidat à l'élection présidentielle du parti conservateur ÖVP et un magazine autrichien a alors révélé qu'il avait été membre d'organisations nazies et avait été soldat de la Wehrmacht, ouvrant une crise mémorielle en Autriche aujourd'hui considérée comme un tournant politique.

La jurisprudence du comité consultatif couvre quatre types de spoliation¹³⁷ mais ne considère pas que les ventes forcées sont des spoliations. Un certain nombre d'affaires concerne par ailleurs le réexamen de demandes de restitution tranchées dans l'après-guerre mais aujourd'hui considérées comme inéquitables. La recherche des ayants droit est réalisée une fois seulement la décision de restitution prise. Lorsque les ayants droit ne sont pas identifiés, les œuvres sont remises au Fond national autrichien. Il n'y a pas de loi relative à l'inaliénabilité des collections publiques en Autriche et il n'est donc pas nécessaire de voter une loi pour mettre en œuvre une restitution. Le processus est entièrement administratif et les familles n'y sont pas représentées.

Les décisions de restitution relatives à des œuvres des collections des musées locaux peuvent ainsi être prises par une commission locale (c'est le cas par exemple pour le musée de Vienne ou le musée de Linz) ou par la commission nationale, selon le choix des entités locales. Les musées et fondations privées ne rentrent en revanche pas dans le champ de la loi du 4 décembre 1998. C'est ainsi sous la pression de l'opinion publique que des institutions renommées comme le musée Leopold ont commencé à passer en revue leurs collections et à initier des restitutions. Deux œuvres de Schiele ont ainsi été restituées par le musée en 2016 mais dix autres œuvres sont réclamées par les ayants-droit de l'artiste et l'affaire est pendante devant les juridictions américaines. Une autre affaire célèbre¹³⁸ avait été soumise à la Cour suprême américaine, qui avait levé l'immunité de juridiction dont bénéficiait l'Autriche. L'affaire avait finalement été finalement tranchée par une formation arbitrale autrichienne en 2004.

On considère que depuis 1998, environ 15 800 œuvres et 52 000 livres ont été restituées à la suite de recherche de provenance dans les collections publiques fédérales autrichiennes.

En 2023, un comité s'est par ailleurs réuni pour réfléchir à la restitution d'œuvres acquises dans un contexte colonial. Il s'est prononcé en faveur d'une loi de restitution pour les œuvres à la provenance problématique acquises pendant cette période, annoncée d'ici avril 2024, et en faveur d'un traitement différencié de celui adopté pour la période 33-45.

¹³⁷ Biens culturels concernés par l'interdiction d'exportation après 1945, biens culturels concernés par la loi d'annulation des transactions de 1946, biens culturels spoliés du fait du national-socialisme hors du territoire de l'actuelle République d'Autriche entre 1933 et 1945, biens spoliés en déshérence.

¹³⁸ *Altmann contre République d'Autriche* (541 U.S. 677, 2004). Cette affaire concernait six tableaux de Gustav Klimt confisqués par les nazis en 1938 à Ferdinand Bloch-Bauer, l'oncle juif de la demanderesse, Maria Altmann, et détenus par le musée national autrichien du Belvédère. Celle-ci a d'abord intenté une action en justice aux États-Unis contre la République d'Autriche mais les parties sont finalement tombées d'accord pour mettre un terme au procès et soumettre le litige à l'arbitrage en Autriche. L'organe d'arbitrage a décidé en 2004 que le musée du Belvédère devait restituer les six œuvres.

Pays-Bas

L'histoire des restitutions de biens culturels spoliés aux Pays-Bas, dans la période suivant l'immédiat après-Seconde Guerre mondiale, présente, à bien des égards, des similarités frappantes avec l'histoire française.

Il existe aux Pays-Bas l'équivalent des MNR français, regroupés au sein de la « NK collection » (*Nederlands Kunstbezi* ou *Netherlands Art Property*). Celle-ci est constituée des œuvres et objets d'arts d'intérêt transférés en 1951 au ministère de l'éducation, des arts et sciences, les objets de moindre intérêt ayant quant à eux fait l'objet de ventes aux enchères. Comme en France, quelques restitutions furent opérées dans les années qui suivirent la constitution de la collection avant que leur nombre se tarisse, à quelques exceptions près, jusqu'aux années 1990.

À cette même époque, en 1997, les Pays-Bas redécouvrirent la problématique des spoliations perpétrées contre les Juifs. Un article titré *Gouvernement owns large collection of looted art* fut ainsi publié, puis le Gouvernement demanda une mission approfondie sur le sujet, confiée au *Netherlands Institute of Cultural Heritage* (RCE), en lien avec le *Cultural Property Inspectorate*, et présidé par M. Ekkart. Le rapport remis en 1998 constatait le manque d'informations sur la provenance des biens formant la NK collection, la nécessité de recherches de provenance plus approfondies, notamment pour les objets singuliers, et l'urgence de telles recherches, par le biais d'un examen systématique des archives pertinentes, notamment celles de la SNK.

En septembre 1998, une équipe se vit assigner la tâche de passer en revue l'ensemble des biens composant la NK collection, dans le cadre de la nouvelle *Origins Unknown Agency*. La mission consistait à documenter leur parcours entre 1940 et 1945. Près de 4 800 objets uniques furent comptabilisés à cette occasion. Ce premier travail fut suivi d'une exposition grand public sur le sujet.

En parallèle, la réflexion sur une nouvelle politique de restitution conduisit, le 22 décembre 2001, à la mise en place du *Restitutions Committee*, dont le rôle était de conseiller le ministre de l'éducation, de la culture et de la science, sur les demandes de restitution concernant des objets de la NK collection ou présents dans d'autres musées relevant de la *National Art Collection*. Le RC se vit également doter de la faculté d'être saisi conjointement par deux parties des demandes de restitutions concernant des biens présentant dans les collections privées ou dans les musées ne relevant pas de l'État néerlandais.

Initialement, le travail du RC et l'effort de restitution étaient appelés tôt ou tard à prendre fin. Mais le dépôt d'un nombre important de demandes de restitution conduisit les autorités néerlandaises à réviser leur cadrage initial. Le principe d'un remplacement régulier des membres du comité de restitution fut arrêté, de même que la création d'un centre de connaissances sur la question des restitutions. En juillet 2018, l'*Expertise Centre for the Restitution of Cultural Property and the Second World War* fut institué au sein du *NIOD Institute for War, Holocaust and Genocide Studies*, avec pour mission de conduire les recherches sur les demandes de restitution, jusqu'alors assurées par le *Restitutions Committee* ou l'Agence des Origines inconnues. Le principe d'une évaluation fut arrêté pour l'année 2020.

Plusieurs décisions du RC attirèrent par ailleurs l'attention, en raison notamment de la balance des intérêts opérée par le RC entre l'intérêt des requérants et celui des structures abritant les œuvres objets de la réclamation.

Le rapport d'évaluation remis à cette occasion, intitulé *Striving for Justice (Streven naar rechtvaardigheid)* relevait les points suivants. Il constatait tout d'abord que les principes régissant la politique, tels qu'établis au début des années 2000 par le comité Ekkart, étaient toujours pertinents. Il relevait cependant que la politique de restitution souffrait de vives critiques, du fait de la mise en balance des intérêts respectifs des requérants et des responsables des collections publiques. Il jugeait également la procédure devant le comité trop formaliste et prenant peu en compte la situation des requérants. Il notait par ailleurs que la recherche systématique sur la provenance des biens de la NK collection et des musées avait cessé depuis 2007. Il recommandait sa reprise et la mise à jour des bases de données. Enfin, il recommandait une réorganisation du recueil des demandes de restitutions.

En mars 2021, le ministre de l'éducation, de la culture et de la science approuva les recommandations du rapport et la proposition de confier au *Restitutions Committee* un rôle de médiation.

L'Agence culturelle nationale des Pays-Bas (*Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed* ou RCE) est désormais chargée d'une fonction de conseil et d'appui méthodologique aux établissements culturels confrontés à des problématiques de restitution et de reprendre des recherches approfondies sur la provenance des biens composant la NK collection, en étendant la période passée en revue. Cette fonction était jusqu'alors dévolue à l'ECR/NIOD. En outre, conformément au principe de reprise des recherches systématiques de provenance sur les biens composant la NK collection, la RCE s'est fixé jusqu'à 2025 pour passer en revue de nouveau l'ensemble des biens, selon une approche historique élargie à la période 1933-1945 (les travaux réalisés au milieu des années 2000 par l'*Unknown Origins Agency* s'étaient limités à la période 1940-1945).

Pour l'ensemble de ses missions, la RCE dispose, depuis 2022, d'une équipe de sept chercheurs de provenance.

Le *Restitution Committee* quant à lui a abandonné la pratique consistant à mettre en balance les intérêts des requérants avec ceux des propriétaires des collections, ce qui, d'après lui, a permis d'apaiser la situation. Les requérants à qui l'intérêt des établissements culturels avait été opposé, avant la réforme, peuvent aujourd'hui demander la révision de la décision de la commission. Pour le moment, personne n'est revenu.

Le cadre juridique applicable aux Pays-Bas est limité à la question des restitutions. Seules les restitutions de biens culturels spoliés font l'objet d'une politique nationale. Il n'existe pas de dispositif d'indemnisation des biens spoliés lorsque ces derniers ne sont pas localisés.

De même, il n'existe pas en droit néerlandais d'équivalent de l'ordonnance de 1945 s'agissant des ventes opérées à l'époque, et la possession vaut titre de propriété après vingt ans. Le cadre juridique applicable pour analyser la demande de restitution repose sur trois critères :

- la possession initiale par une personne appartenant à un groupe persécuté. Une distinction est faite entre les propriétaires individuels (la spoliation est présumée si elle est intervenue aux Pays-Bas après le 10 mai 1940, en Allemagne après le 30 janvier 1933 ou en Autriche après le 13 mars 1938) et les marchands d'art, pour lesquels un faisceau d'indices doit être rassemblée pour présumer la spoliation et établir notamment l'idée d'une vente sous la contrainte ;
- la perte involontaire de possession ;
- et l'acquisition de bonne foi.

L'application de ces critères diffère selon que l'État néerlandais est ou non le détenteur du bien culturel possiblement spolié. Dans ce cas, seuls les deux premiers critères s'appliquent. S'ils sont respectés, la Commission des restitutions conseille au ministre de restituer sans condition.

Si le détenteur n'est pas l'État néerlandais, le troisième critère de l'acquisition de bonne foi est également pris en considération. Si les conditions de propriété originale et de perte involontaire de la possession sont remplies et que le détenteur n'a pas agi de bonne foi (ou ne veut pas plaider la bonne foi), il y a restitution inconditionnelle. Si le propriétaire de fait a agi de bonne foi, la commission de restitution formule une binding opinion d'une restitution inconditionnelle ou d'une solution de médiation.

L'action de réparation par les pouvoirs publics doit franchir plusieurs échelons de contrôle et de conseil.

Tableau n° 1 : procédure de restitution applicable aux Pays-Bas

	Dutch National Art Collections	Cas particulier de la NK collection	Collections dépendant des autorités locales
Recherche de provenance d'initiative	Musées d'État La RCE peut apporter conseil et appui méthodologique	RCE L'ensemble de la collection fait l'objet de nouvelles recherches de provenance d'ici fin 2025	Responsables des collections La RCE peut apporter conseil et appui méthodologique
Réception de la demande de restitution	Ministère de l'éducation, de la culture et de la science	Ministère de l'éducation, de la culture et de la science (RCE)	<i>Restitution Committee</i> , saisi conjointement par les deux parties. Le Ministère doit donner son accord
Recherche de provenance consécutives à la demande	ECR/NIOD	ECR/NIOD	ECR/NIOD
Avis formulé sur les demandes de restitution	<i>Restitution Committee</i> (avis au ministre)	<i>Restitution Committee</i> (avis au ministre)	<i>Restitution Committee</i> (binding opinion aux deux parties)
Décision sur la demande de restitution	Ministère de l'éducation, de la culture et de la science	Ministère de l'éducation, de la culture et de la science	

Source : Cour des comptes

Organe consultatif équivalent à la CIVS, le *Restitution Committee* intervient dans l'ensemble des trois cas de figure. Il formule des avis :

- sur toute demande de restitution intéressant des biens de la NK collection, qui représentent environ 60 % des demandes,
- sur toute demande de restitution portant sur des biens des collections nationales,
- à la demande conjointe des deux parties, sur toute demande concernant des collections autres que les collections nationales. En pratique, ces demandes portent principalement sur les collections des autorités locales.

Son statut, son organisation et son fonctionnement ont été réformés par le décret du 22 avril 2021. À l'instar du rôle joué par la CIVS en France, il est l'organe qui a établi la jurisprudence en matière de restitution, le ministère de l'éducation ne s'étant jamais écarté de son avis. Dans l'hypothèse où les *bindings* opinions ne seraient pas suivies, la partie qui s'estimerait lésée peut saisir la justice civile pour obtenir sa mise en œuvre effective.

La réforme de 2020 a révisé les critères sur le fondement desquels il formulait son opinion. L'un des plus controversés consistait à mettre en balance les intérêts de la partie requérante avec ceux de l'institution culturelle détenant le bien culturel spolié. Il a été abandonné.

L'ensemble des recommandations du *Committee* sont publiées sur son site internet¹³⁹. Si l'identité des parties requérantes est préservée, les recommandations reprennent de façon exhaustive le cadre procédural applicable, les faits caractérisant ou non une spoliation et les paramètres conduisant le RC à retenir cette recommandation.

Le système néerlandais comporte en outre deux caractéristiques qui ne se retrouvent pas dans le système français :

Le double niveau de contradiction de la procédure. Celle-ci est opérée en premier lieu au stade de la recherche de provenances : l'ECR/NIOD, en charge des recherches, établit un « *draft overview* » qui est adressé aux parties en vue de recueillir leurs remarques. Le RC transmet le *draft overview* établi par l'ECR/NIOD tant à la RCE représentant le ministère qu'aux requérants. L'ECR intègre dans son rapport les éléments transmis en réponse par les parties. Ce n'est qu'à l'issue de cette contradiction que le rapport de recherches est transmis au *Restitution Committee*. Une seconde contradiction intervient sous l'égide du *Restitution Committee*, qui transmet son projet d'avis ou de « *binding opinion* », pour recueillir les réactions¹⁴⁰ ;

L'existence de mécanismes de contrôle et de surveillance, distincts du rôle joué par le *Restitution Committee*. La réforme de 2020-2021 insistait fortement sur la nécessité de rétablir la confiance des acteurs, et notamment des représentants de la communauté juive néerlandaise, dans la politique de restitution. Les travaux conduits par la RCE sur la NK collection sont ainsi soumis à l'appréciation d'un comité d'orientation externe (« *external guidance committee* ») qui peut formuler des recommandations à caractère général sur les diligences réalisées ou qui devraient l'être.

¹³⁹ <https://www.restitutiecommissie.nl/en/recommendations/>

¹⁴⁰ Les articles 11 et 12 du décret du 5 janvier 2024 d'application de la loi-cadre du 22 juillet 2023 prévoit la possibilité pour un requérant de solliciter un nouvel examen de son dossier, une fois que l'avis de la commission lui a été notifié. Cette faculté s'apparente davantage à un recours gracieux.

Suisse

La Suisse n'a pas été occupée pendant la Seconde guerre mondiale et aucune spoliation au sens strict, entendue comme confiscation, ne s'est déroulée sur son territoire. En revanche, le pays a été une plaque tournante pour la vente et le transfert de biens culturels spoliés et de « biens pour la fuite », c'est-à-dire de biens mis en vente, sous la pression des événements et à des prix ne correspondant pas à ceux du marché, par des personnes juives en fuite (voir annexe 9). C'est par exemple à Lucerne qu'eut lieu en 1939 l'une des ventes les plus importantes de la période concernant près de 130 tableaux et sculptures qualifiées « d'art dégénéré » (*Entartete Kunst*) par les nazis, confisqués comme tels et mis en vente par ceux-ci pour soutenir leur effort de guerre. Les « ventes aux enchères d'émigrants » (*Emigrantenauktionen*) se sont également multipliées pendant la période. C'est par exemple toujours dans la galerie Fisher que la veuve du collectionneur allemand Julius Freund a été contrainte de mettre en vente sa collection en 1942. C'est également à la suite de telles ventes que Paul Rosenberg a obtenu en 1948 devant le tribunal fédéral suisse, sur le fondement d'un arrêté fédéral relatif à la revendication de biens spoliés, la restitution de 37 tableaux lui appartenant. Ceux-ci lui avaient été spoliés et avaient été acquis par Théodore Fischer pendant la guerre.

Cette histoire singulière explique la sensibilité du sujet en Suisse. Le pays a signé les Principes de Washington en 1998 mais 70 % environ des musées suisses étant des institutions privées leur impact a été relativement limité. L'office fédéral pour la culture a créé en 1999 un Bureau de l'art spolié rattaché à l'Office fédéral de la culture afin de « traiter les questions en rapport avec les œuvres d'art spoliées à l'époque du national-socialisme à l'échelon national ». Celui-ci traite des demandes de restitution et du passage en revue de la provenance des collections fédérales (de taille très réduites) ; de la transmission des demandes de restitutions aux personnes et institutions concernées et du financement de la recherche de provenance dans les musées suisses. Des projets de recherche sont ainsi financés depuis 2016. Ce comité finance également des projets liés à la période coloniale, notamment dans les collections ethnographiques suisses. Deux concours sont ainsi désormais ouverts, l'un relatif à la période nationale-socialiste et l'autre relatif à la période coloniale.

Dans la mesure où le système politique suisse est largement décentralisé et où les musées sont dans leur majorité privés, le bureau des biens spoliés n'a toutefois qu'un pouvoir réduit en matière de restitutions et les grandes affaires récentes en matière d'œuvres spoliées ont été gérées directement par les directions et conseils d'administration des institutions concernées.

Les musées du pays ont ainsi eu à traiter plusieurs dossiers sensibles dans la période récente. Il ne s'agit pas tant d'affaires de restitutions que de la prise en charge, par certains musées, de collections de personnalités liées de différentes manières au régime nazi. Deux cas sont topiques : le legs de la collection *Gurlitt* au *Kunstmuseum* de Berne et l'exposition de la collection *Bührle* au *Kunsthaus* de Zurich.

Cornelius Gurlitt (cf. encadré *supra*) a ainsi légué en 2014 au *Kunstmuseum* de Berne un lot d'environ 1600 œuvres d'art rassemblées par son père. Après réflexion et signature d'un accord tripartite avec l'État fédéral allemand et la Bavière, le musée a accepté le leg avec obligation d'examiner la provenance de l'ensemble des œuvres et de ne pas accepter d'œuvres spoliées. La définition allemande des spoliations, qui comprend les « biens pour la fuite » a également été retenue (voir encadré). Le musée a alors mis en place avec des financements à la fois publics, issus du mécénat et de la vente d'un tableau, une cellule scientifique de recherche de provenance, qui a pris le relais de la « *Task force* » mise en place en Allemagne après la découverte fortuite de la collection *Gurlitt*. Le musée, qui a fait contrôler ce travail par un comité d'experts indépendants, a finalement renoncé à 38 œuvres clairement spoliées ou à l'origine douteuse et le legs a été définitivement accepté en 2021. Des cartels expliquent en détail la provenance des œuvres qui ont été conservées et exposées. Pour un peu plus de 1000 œuvres, la provenance n'a cependant pas pu être établie de façon exhaustive, illustrant les difficultés auxquelles se heurte souvent la recherche de provenance.

Une autre affaire relative à une collection privée a récemment provoqué un débat public. À l'automne 2021, la collection d'Emil Bührle a en effet été déposée à titre de prêt permanent à la *Kunsthaus* de Zurich. Celle-ci, qui comprend environ 200 œuvres de grande valeur, était gérée par une fondation depuis 1960 et la *Kunsthaus* a pu, grâce à ce dépôt, accroître le prestige de ses collections. Mais la personnalité d'Emil Bührle est controversée. Celui-ci, marchand d'armes allemand naturalisé suisse, avait en effet fait fortune pendant la Seconde guerre mondiale, notamment en vendant des armes aux nazis. La fondation et le musée ont pris plusieurs initiatives : ils ont mis en place une commission chargée d'enquêter sur la provenance des œuvres et le musée a engagé des chercheurs de provenance chargés d'examiner l'ensemble de ses collections. Mais la façon dont l'exposition permanente occulte les sources de la fortune de Bührle et le fait que celui-ci avait acquis des œuvres spoliées (qu'il avait ensuite restituées puis pour certaines rachetées), a cependant été fortement critiquée et a entraîné la démission du président de la fondation Bührle. La curation de l'exposition permanente a été reprise par une nouvelle direction et une nouvelle exposition a ouvert à l'automne 2023. Celle-ci a cependant entraîné la démission du comité d'historiens chargés de la superviser. L'impact de la période nationale-socialiste sur la constitution des collections suisses continue ainsi de faire débat.

C'est dans ce contexte que le conseiller Jon Pult a proposé en 2021 une motion demandant la création d'une commission nationale indépendante responsable du traitement des biens culturels spoliés pendant la période nazie, qui a été approuvée par le Conseil fédéral en 2022. Les compétences exactes de cette commission n'ont toutefois pas été encore définies. Les débats sont vifs à ce sujet, notamment s'agissant de la définition de la spoliation que la commission adoptera, de la portée de ses recommandations et de l'opportunité de rendre celle-ci également compétente pour traiter des demandes de restitution liées au contexte colonial.

Royaume-Uni

Le Royaume-Uni est le seul État n'ayant pas été occupé par les Allemands pendant la Seconde guerre mondiale à avoir créé une commission pour traiter des demandes de restitutions de biens culturels présents dans les collections publiques. Le Spoliation Advisory Panel a été créé en 2000 à la suite de l'adhésion du Royaume-Uni aux Principes de la Conférence de Washington. Il a vocation à examiner les demandes de toute personne ayant perdu la possession d'un objet culturel pendant la période 1933-1945, lorsque cet objet fait partie d'une collection nationale du Royaume-Uni, ou qu'il appartient à un musée ou une galerie anglaise créés dans l'intérêt du public. Il s'agit d'un organisme public non ministériel dont l'avis est consultatif et n'a pas force obligatoire. Après étude du dossier, le Comité émet ainsi un avis de recommandation ou de non-recommandation auprès du Secrétaire d'État pour la Culture qui décide ou non de le suivre. Ses recommandations sont intégralement publiées sur son site internet et présentées par musées, l'un des objectifs de la Commission étant d'aider ceux-ci dans la mise en œuvre des procédures de restitution.

En 2006, une recommandation importante du comité¹⁴¹, fondée à la fois sur la Déclaration interalliée de 1943 et les Principes de Washington, a conduit le gouvernement à faire voter en 2009 le *Holocaust Act (Return of Cultural Objects)* qui prévoit que 17 institutions culturelles peuvent restituer un objet de leurs collections spolié pendant la période 1933-1945 si le comité l'a recommandé et que le gouvernement anglais l'a approuvé.

¹⁴¹ Le litige du missel de Bénévent entre le chapitre métropolitain de la cathédrale de Bénévent (Italie) et la *British Library* concernait un missel qui avait disparu pendant la Seconde Guerre mondiale, en 1943, alors que la ville de Bénévent était occupée par les forces alliées, et qui avait finalement été acquis par la *British Library* en 1973. Le chapitre métropolitain avait demandé à la *British Library* la restitution du missel, que celle-ci avait refusé. L'affaire fut soumise au *Spoliation Advisory Panel* britannique qui recommanda la restitution du missel. Mais les lois en vigueur l'en empêchèrent en raison de la prescription. C'est dans ce contexte que la loi de 2009 fut votée, ce qui permit au missel d'être finalement restitué en 2010.

Il était prévu que la loi expirerait 10 ans après son adoption (soit le 12 novembre 2019) mais la loi a été modifiée en 2019 et tout délai de forclusion opposable aux demandes de restitution retiré.

Depuis sa création en 2000, la Commission a rendu 23 recommandations. 7 demandes ont été rejetées et 13 ont donné lieu à des recommandations de restitution. La dernière recommandation, qui a abouti à une décision de restitution en 2023, concerne La ronde enfantine de Gustave Courbet, détenue par le *Fitzwilliam Museum de Cambridge* et spolié à son propriétaire légitime de confessions juive à Paris en 1941. Elle avait donné lieu à des échanges avec la CIVS et la M2RS dans le cadre des recherches réalisées par la Commission.

États-Unis

L'influence des États-Unis est importante en matière de réparation des préjudices moraux et spoliations commises envers les personnes juives pendant la période nazie en Europe. En revanche, le régime national de restitution apparaît en retrait, ne serait-ce que parce que les musées ont largement un statut privé alors que les Principes de Washington s'appliquent aux seules institutions publiques.

Une « Loi sur la récupération des œuvres d'art expropriées pendant l'Holocauste » a été adoptée en 2016 par le Congrès. Elle permet d'intenter des actions civiles pour la récupération d'œuvres d'art ou de certains autres biens spoliés entre 1933 et 1945 en raison des persécutions nazies, dans un délai de six ans à compter de la date de découverte effective par le demandeur de certains éléments¹⁴². La marge de manœuvre laissée aux États fédérés dans l'application de cette loi¹⁴³ est toutefois importante, ce qui a limité son effectivité. Il est d'ailleurs prévu qu'elle soit modifiée en 2026. Il n'existe donc pas véritablement de cadre contraignant à l'échelle fédérale et, par ailleurs, la plupart des musées étant de droit privé, ils ne sont pas contraints par les principes de Washington qui concernent uniquement les collections publiques.

¹⁴² Il s'agit de l'identité et de l'emplacement de l'œuvre d'art ou d'autres biens, et de l'intérêt de possession dans l'œuvre d'art ou le bien.

¹⁴³ Aussi bien pour ce qui concerne l'appréciation du délai de 6 ans que les conditions de réparation.

Des restitutions ont néanmoins eu lieu, notamment depuis 1998. Le caractère fédéral de l'État et la part importante de musées privés rend difficile leur décompte mais, selon l'*American alliance of museums*, 22 œuvres d'art identifiées comme spoliées dans des collections muséales américaines ont été volontairement restituées par celles-ci entre 1998 et 2007 et au moins 20 depuis 2007. En septembre 2023, 7 dessins d'Egon Schiele spoliés pendant la période nazie ont été volontairement remis par plusieurs institutions et collectionneurs qui les détenaient¹⁴⁴ aux héritiers de leur propriétaire légitime, Fritz Grünbaum. Ceux-ci ont par ailleurs intenté une action judiciaire contre trois autres musées qui refusaient de telles restitutions¹⁴⁵. Les musées américains prennent également des initiatives en matière de recherche de provenance et d'accès aux archives mais il n'existe pas de stratégie nationale en la matière. 175 musées américains ont par exemple lancé en 2003 un portail numérique commun pour faciliter la recherche de provenance, le *Nazi-Era Provenance Internet Portal*, mais celui-ci n'est plus mis à jour depuis 2016 faute de financements.

Au niveau juridictionnel, plusieurs affaires judiciaires sont en cours et rencontrent un écho médiatique important. L'affaire *Meyer v. Board of Regents of the University of Oklahoma* (2021) a ainsi conduit à ce qu'une université américaine et un musée français, qui n'a pas encore été désigné, exposent à tour de rôle tous les 5 ans une œuvre de Pissaro même si l'ayant-droit a finalement contesté cette décision devant une juridiction française. Une autre affaire oppose les héritiers Leffmann au MET de New-York mais le tribunal a donné raison en 2019 au musée qui peut donc conserver l'œuvre dans ses collections. De façon générale, en l'absence de norme fédérale, ce sont les conseils d'administrations des musées qui sont décisionnaires et, lorsqu'une solution amiable n'est pas trouvée, les juridictions.

¹⁴⁴ Le MoMA, la Morgan Library, la collection Ronald Lauder, le Vally Sabarsky Trust de New York, ainsi que le Musée Santa Barbara de Californie.

¹⁴⁵ L'Art Institute de Chicago, les Carnegie Museums de Pittsburgh et l'Allen Memorial Art Museum d'Oberlin College.

Annexe n° 4 : résultats détaillés de l'analyse des dossiers CIVS

L'objectif de cette étude était d'objectiver des analyses recueillies au cours des entretiens concernant, d'une part, la distension des liens entre victimes et requérants et, d'autre part, l'augmentation du recours à des mandataires.

Les rapporteurs ont analysé les 45 dossiers contenant des biens culturels mobiliers enregistrés auprès de la CIVS depuis la création de la M2RS en avril 2019 jusqu'en septembre 2023. Sur les 45 dossiers, 1 était en cours d'instruction. Il a été écarté à ce titre de l'étude qui porte donc sur un total de 44 dossiers. Ont été recensés les dates d'enregistrement des dossiers, leur nature, la présence d'œuvres d'art, le nombre de requérants et la nature du lien familial avec les victimes, le recours à un mandataire et le sens des avis rendus par la CIVS.

La nature des dossiers « Biens culturels mobiliers » (BCM) enregistrés et traités par la CIVS depuis avril 2019 est variée : 16 dossiers concernent exclusivement des biens culturels mobiliers (soit un peu plus d'un tiers) tandis que 28 relèvent de la catégorie mixte (2 dossiers BCM et bancaires, 10 dossiers BCM et mobiliers, 16 dossiers BCM, bancaires et mobiliers).

La notion de BCM étant relativement large, la présence d'œuvres d'art dans les dossiers a été relevée. 35 dossiers des 44 comprennent une ou plusieurs œuvres d'art. Au total, 733 œuvres d'art sont déclarées par les requérants, un dossier contenant en moyenne un peu plus de 16 œuvres d'art.

Les requérants

Les 44 dossiers instruits totalisent 199 requérants, soit une moyenne de 4,4 requérants par dossier. Le dossier comprenant le plus grand nombre de requérants en compte 43 tandis que 13 dossiers ne sont portés que par un unique requérant.

**Tableau n° 2 : lien de parenté entre les victimes et les requérants
dans les 43 dossiers BCM enregistrés à la CIVS
entre avril 2019 et septembre 2023**

<i>Degré de parenté le plus proche avec les victimes</i>	Nombre de dossiers	%
Première génération	15	34
<i>Dont enfants</i>	14	
<i>Dont neveux</i>	1	
Deuxième génération	17	39,5
<i>Dont petits-enfants</i>	13	
<i>Dont petits-neveux</i>	3	
<i>Dont petits-cousins</i>	1	
Troisième génération	7	16,2
<i>Dont arrières petits-enfants</i>	4	
<i>Dont arrières petits-neveux</i>	3	
Sans lien familial	4	9,3

Source : d'après les données de la CIVS

Dans la plupart des dossiers, les requérants sont de générations différentes. Il a été choisi de prendre en compte dans l'étude du lien de parenté avec la victime, l'ayant droit le plus proche de celle-ci. Dans un dossier, la victime fait partie des requérants.

Dans plus de 90 % des dossiers, il existe un degré de parenté avéré de première, deuxième ou troisième génération entre les requérants et les victimes. Dans un dossier, l'ayant droit est par ailleurs la victime spoliée elle-même. Dans un tiers des dossiers, il s'agit d'un requérant appartenant à la première génération des victimes, enfant ou neveu. Moins de 10 % des dossiers sont le fait exclusif de légataires universels ou de leurs ayants-droit. Ainsi malgré l'écoulement du temps, le lien effectif entre victimes et requérants reste largement constitué.

Le recours à des mandataires

Dans la moitié des dossiers, au moins un des requérants a fait appel à un mandataire. 3 mandataires sont un des requérants. Dans 2 dossiers, le mandataire est le *Holocaust Claims Processing Office*¹⁴⁶ (HCPO). Dans 12 dossiers, les mandataires sont des avocats, seuls dans la majorité des cas, ou accompagnés, s'agissant de 4 dossiers, d'entreprises spécialisées dans la recherche d'ayants-droit et la restitution d'œuvres d'art. Ces entreprises ne mentionnent toutefois pas systématiquement leur implication dans un dossier.

Les recommandations de la CIVS

Parmi les 44 recommandations, 7 proposent un rejet pour incompétence tandis que l'une aboutit à la réouverture d'un dossier. Une recommandation n'a pas été émise. Les 35 recommandations restantes se répartissent selon le tableau suivant.

**Tableau n° 3 : les recommandations de la CIVS
concernant les dossiers BCM depuis 2019**

<i>Recommandations</i>	Indemnisation	Restitution	Restitution + Indemnisation	Remise + Indemnisation
<i>Nombre de dossiers</i>	25	5	4	1

Source : d'après les données de la CIVS

Neuf restitutions ont été recommandées, et un retour des œuvres d'art achetées lors de la vente, considérée comme non-spoliatrice par la CIVS mais comme une erreur morale. Dans le cas de deux restitutions, les objets, des livres, se trouvaient en Allemagne, et la restitution aux ayants droit a eu lieu après la restitution des objets des institutions étrangères à la CIVS.

S'agissant des restitutions, 7 dossiers comprennent des MNR et 2 des restitutions d'objets qui ne sont pas des MNR. Au total 26 œuvres ont été restituées sur recommandation de la CIVS (13 hors MNR et 13 œuvres MNR). Dans deux dossiers, la CIVS a recommandé des restitutions de livres qui ne se trouvaient pas dans des institutions françaises, mais pour lesquels un accord a été trouvé et la restitution mise en place.

Le total des indemnisations recommandées s'élève à 6,2 M€, le montant moyen d'indemnisation d'un dossier approchant les 0,14 M€.

¹⁴⁶ Le bureau de traitement des demandes d'indemnisation pour les victimes de l'holocauste défend les intérêts des victimes de l'holocauste et de leurs héritiers, en recherchant la restitution juste et équitable des biens à leurs propriétaires d'origine. Le HCPO est un partenaire de la CIVS et de la M2RS.

Annexe n° 5 : deux affaires contentieuses récentes(les successions Dorville et Vollard)

1. La succession Armand Dorville

L'affaire Dorville est l'une des plus complexes de la période récente en France. La CIVS et le juge judiciaire (en première instance puis en appel) ont toutefois adopté des analyses concordantes et estimé que la vente de la collection d'Armand Dorville n'était pas spoliatrice.

Avocat et amateur d'art de confession juive, Armand Isaac Dorville décède en 1941. Son importante collection d'œuvres d'art est alors mise aux enchères sur décision de la famille et sous la supervision d'un exécuteur testamentaire proche de celle-ci. Puis, apprenant la confession juive d'Armand Dorville, le Commissariat général aux questions juives nomme un administrateur provisoire sur le fondement de la loi du 22 juillet 1941 d'aryanisation des entreprises, biens et valeurs appartenant aux Juifs. Douze œuvres sont achetées par le Louvre. Le produit de la vente est alors mis sous séquestre. Par la suite, au titre d'une dérogation exceptionnelle liée aux faits d'armes d'Armand Dorville, les héritiers sont autorisés à percevoir le legs de la vente sous forme de titres de dette de l'État. Une partie des héritiers est assassiné pendant la guerre tandis que, après-guerre, les héritiers toujours en vie perçoivent le produit de la vente et donnent quitus à l'exécuteur testamentaire.

Plus de soixante-dix ans plus tard, les ayants droit d'Armand Dorville sont identifiés et contactés par une chercheuse et des généalogistes. Ceux-ci lancent alors des procédures visant à obtenir la restitution d'une œuvre MNR et de toutes les œuvres ayant appartenu à A. Dorville et conservées dans les collections publiques.

La CIVS, saisie de l'ensemble du dossier, rend son avis le 16 mai 2021. Elle considère, d'une part, que la vente n'était pas spoliatrice en soi, dans la mesure où elle avait été organisée selon la volonté des héritiers d'Armand Dorville en 1942 et que le produit de la vente leur a été versé en 1947. En conséquence, elle recommande de ne pas restituer l'ensemble des œuvres issues de la collection Dorville et présentes dans les collections nationales. Mais elle considère aussi, d'autre part, que les héritiers Dorville ont bien subi un préjudice en raison des persécutions antisémites et qu'il convient donc de mettre en œuvre des mesures de réparation sur le fondement de l'équité.

La CIVS a ainsi recommandé une indemnisation d'un montant de 350 000 €. Elle a également recommandé que l'État remette (et non « restitue ») sur un fondement éthique (et non juridique) les douze œuvres des collections nationales achetées par le Louvre en 1942 dès lors que son chef du département des peintures, missionné, était bien au courant que la vente faisait l'objet d'une aryanisation. C'est sur ce fondement que la loi du 21 février 2022 autorise la sortie du domaine public des onze œuvres issues de la collection Dorville et leur remise aux ayants droit.

La famille n'accepte cependant pas l'intégralité de la décision de la CIVS, qui implique notamment que huit autres œuvres provenant de la vente de 1942 et intégrées aux collections nationales et de collectivités territoriales après la fin de la guerre, et le MNR Lionne au repos ne soient pas restituées. Elle saisit le tribunal judiciaire de Paris, sur le fondement de l'ordonnance du 21 avril 1945¹⁴⁷. Dans son jugement du 10 décembre 2022, le Tribunal ne lui donne cependant pas raison. Ce jugement est confirmé par la Cour d'appel de Paris qui, dans un arrêt du 7 décembre 2023, considère que la vente a eu lieu au juste prix et qu'elle n'a pas été décidée sur le fondement de mesures exorbitantes mais par la volonté de la famille. Les ayants droit Dorville se pourvoient en cassation en mars 2024.

L'affaire Dorville illustre ainsi l'articulation complexe des différentes procédures. Par ailleurs, elle illustre les divergences d'analyse entre États : des œuvres issues de la collection Dorville et retrouvées dans la collection Gurlitt ont en effet ont donné lieu, en janvier 2020, à la restitution à Berlin, par la ministre fédérale de la *Culture Monika Grutters*, de trois œuvres après une instruction administrative et non juridictionnelle.

2. Les œuvres MNR issues de la succession Vollard

Après la mort en 1939 d'Ambroise Vollard, célèbre marchand d'art français, les œuvres d'art de sa succession ont été divisées entre plusieurs héritiers. L'exécution du testament a donné lieu au détournement de peintures par des tiers (de Cézanne, Renoir et Gauguin), qui ont été retrouvées en Allemagne à la fin de la Seconde Guerre mondiale puis ramenées en France à la fin de la guerre où elles ont été intégrées aux répertoires des œuvres issues de la récupération artistique. Les œuvres étaient jusqu'à leur restitution conservées au musée du Louvre et au musée d'Orsay.

¹⁴⁷ Il aurait également été possible de saisir la juridiction administrative pour contester la recommandation de la CIVS ou la décision du Premier ministre prise sur la base de cette recommandation.

Les ayants droit à la succession d'Ambroise Vollard ont demandé en 2016 au Service des musées de France et au ministre de l'Europe et des affaires étrangères la restitution de sept œuvres. Mais ceux-ci ont refusé en 2018, d'une part, de leur restituer quatre des sept œuvres inventoriées au répertoire MNR et, d'autre part, de statuer sur la restitution des trois autres œuvres d'art.

Saisi par les ayants droit, le tribunal administratif de Paris a considéré en 2019 que la question de la propriété des sept œuvres en litige présentait une difficulté sérieuse à propos de laquelle il n'appartenait qu'au juge judiciaire, gardien de la propriété privée, de trancher et a décidé de sursoir à statuer jusqu'à ce que le juge judiciaire se soit prononcé sur la question préjudicielle de la propriété des œuvres.

Par un jugement de 2022, confirmé par un arrêt de la Cour de cassation du 23 novembre 2022, le Tribunal judiciaire de Paris, a jugé que quatre des sept œuvres litigieuses appartenaient bien à la collection d'Ambroise Vollard lors de son décès.

Puis, par un jugement de 2023, le Tribunal administratif de Paris a annulé la décision de refus du ministère de l'Europe et des affaires étrangères et ordonné la restitution des 4 œuvres. Les œuvres ont finalement été restituées le 17 mars 2023, sept ans après la demande initiale. Elles ont été vendues le 16 mai 2023 par *Sotheby's New-York*.

Annexe n° 6 : résultats détaillés de l'enquête auprès des musées territoriaux

Cette enquête a visé à recueillir des données relatives à la recherche de provenance dans les musées de France implantés en régions. Le SMF a fourni à la Cour une liste de 1217 musées territoriaux, labellisés musées de France. À partir de cet ensemble, l'équipe a sélectionné un échantillon comprenant les musées ayant des MNR en dépôt, les musées d'art et les musées des villes de plus de 20 000 habitants, soit 154 musées au total. L'échantillon ainsi déterminé représente 12,6 % des musées territoriaux labellisés musées de France.

Le questionnaire a été envoyé le 4 septembre 2023. Il est resté ouvert jusqu'au 15 septembre. Une relance des musées n'ayant pas répondu a été faite le 11 septembre.

68 musées ont répondu à au moins une question. Le taux de réponse s'établit donc à 44 %. Le profil moyen de l'établissement ayant répondu est le suivant : un musée de beaux-arts ou d'archéologie, conservant 80 000 objets et disposant de moins de 10 personnes en charge des collections.

Les principaux résultats de l'enquête sont décrits ci-dessous.

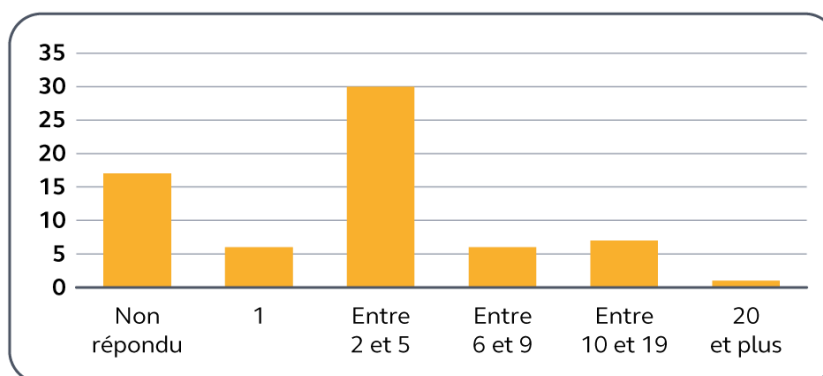
- Un nombre d'objets détenus dans les collections relativement important

Les musées ayant répondu conservent en moyenne 80 000 objets. La médiane s'établit à 20 000 objets. Un musée contient 3 objets tandis que le musée qui conserve le plus grand nombre d'objets en conserve 1,3 M.

- Des effectifs en charge des collections limités

84 % des musées ayant répondu disposent de 10 agents ou moins en charge des collections, 62 % de moins de 5 agents. En moyenne, un musée compte 4,7 agents en charge des collections. La médiane s'établit à 3 agents.

Graphique n° 2 : effectifs des personnels en charge des collections dans les musées territoriaux



Source : Cour des comptes

- Des musées s'estimant plutôt bien dotés en personnels scientifiques mais qui, pour la plupart, ne disposent pas de personnel en charge de l'histoire des collections.

En théorie, chaque musée est doté d'un conservateur du patrimoine. Dans les faits, certains musées disposent de plusieurs conservateurs quand d'autres en sont dépourvus. Les attachés de conservation, fonctionnaires de catégorie A sont au nombre de 40. D'autres personnels (A, B ou C) viennent compléter les effectifs en charge des collections : chargés d'études documentaires, assistants de conservation, régisseurs, etc.

74 % des musées ne disposent pas de personnel essentiellement en charge de l'histoire des collections.

- La question des provenances des collections concerne 46 % des établissements ayant répondu et représente un risque identifié mais encore peu formalisé.

Un tiers des musées ayant répondu ont été confrontés à des problèmes de provenance concernant des objets entre 1933 et 1945. Un autre tiers estime que les collections peuvent présenter un risque à ce titre.

30 % des répondants ont été confrontés à des problèmes de provenance liés à d'autres motifs (trafic illicite, colonisation, restes humains ou autre)

Parmi les musées n'ayant jamais été confrontés à des questions de provenance, 40 % estiment que leurs collections peuvent présenter un risque lié à d'autres problématiques de provenance.

- Le risque lié à la provenance dans les projets scientifiques et culturels

Les pratiques sont hétérogènes, tous les cas de figure étant représentés. 68 % des répondants ont rédigé un PSC. Parmi eux, un tiers y mentionnait le risque lié à la provenance des objets.

Par ailleurs, 40 % des établissements ayant identifié des risques dans leurs collections ne prennent pas en compte ces risques dans leurs PSC tandis que 40 % des établissements n'ayant pas identifié de risques liés à la provenance disent avoir cependant inscrit cette question dans leur PSC. 43 % des musées ayant répondu avoir identifié des risques n'ont pas encore rédigé de PSC.

Annexe n° 7 : les recommandations de la « mission Mattéoli » relative aux œuvres et objets d'art

La recommandation générale n° 5 incite les pouvoirs publics à poursuivre les recherches pour identifier les œuvres spoliées MNR dans les musées.

Par sa recommandation n° 13, la mission recommande que les œuvres et objets d'art parmi les MNR dont il est établi qu'ils n'ont pas été spoliés soient intégrés définitivement aux collections nationales.

La recommandation n° 14, relative aux œuvres et objets d'art dont l'origine est incertaine, consiste à préconiser de laisser ces biens au sein des musées, afin de favoriser leur visibilité du grand public, dans un « double objectif de restitution et de pédagogie », sous la condition de la « mise en œuvre systématique des trois actions suivantes : diffusion la plus large, dans les musées accueillant des œuvres de la spoliation, du catalogue des œuvres spoliées ; installation aux abords immédiats de chacune des œuvres spoliées ou d'origine incertaine d'un cartouche régulièrement actualisé, présentant les éléments de connaissance disponibles sur ses origines ; mise en place dans chacun de ces musées d'un site Internet accessible au public présentant les œuvres spoliées ou d'origine incertaine et projection permanente en boucle de ces œuvres ».

La recommandation n° 15 consiste à exposer au musée d'art de Jérusalem, avec une notice relative à leur origine et aux raisons de leurs dépôts, quelques MNR significatives, « pour porter témoignage de la spoliation ».

La recommandation n° 16 a trait à la présentation au gouvernement, par la DMF, d'un rapport annuel « faisant état de l'avancement des recherches sur les origines des œuvres, des progrès de la restitution, des actions menées pour informer le public et des conditions d'exposition et de conservation des différentes œuvres et objets d'art en cause ». La mission préconisait la communication de ce rapport à la Fondation pour la mémoire » (créée plus tard sous le nom de Fondation pour la mémoire de la Shoah), dont le conseil d'administration serait sollicité pour avis sur ce rapport, avant qu'il soit rendu public.

La recommandation n° 17 était quant à elle relative à la coopération internationale. Elle relevait que la localisation d'environ 40 000 œuvres et objets divers pillés demeurait inconnue, un certain nombre se trouvent dans des collections étrangères, publiques ou privées. Elle jugeait souhaitable de mettre en place une structure permanente de coordination entre les directions des archives du ministère des affaires étrangères et des musées de France, pour mettre à jour des listes complètes des œuvres réclamées et non récupérées ; effectuer des recherches sur ces œuvres et leur publicité ; développer la coopération internationale en faveur du retour des œuvres se trouvant à l'étranger à la suite des pillages de la seconde guerre mondiale, notamment celles présentes en Russie. La mission préconisait la mise en place avec l'Allemagne d'une instance intergouvernementale de coopération chargée de recouper les documents archivés dans les deux pays.

Annexe n° 8 : des demandes de restitution qui ont longtemps échappé pour la plupart à la CIVS

De façon majoritaire jusqu'en 2018, puis dans des proportions plus résiduelles par la suite, l'examen d'un nombre significatif de demandes de restitutions de MNR ou d'œuvres spoliées présentes dans le domaine public n'était généralement pas assuré par la CIVS. Trois raisons permettent d'expliquer cette situation :

- tout d'abord, l'instruction des demandes de restitution de MNR par le ministère de la culture était la voie administrative de droit commun. Ainsi, lorsque la CIVS était saisie de demandes de restitution de MNR, il était courant qu'elle les transmette au ministère de la culture bien qu'elle soit compétente pour les traiter, y compris après la création en son sein en 2007 du service des biens culturels mobiliers. L'analyse des dossiers MNR examinés par la CIVS relevaient souvent de dossiers, comprenant souvent des demandes indemnitaires, et c'est seulement dans ce contexte particulier que la Commission se saisissait de ces dossiers.
- par ailleurs, aussi bien en ce qui concerne les MNR que des œuvres appartenant aux collections publiques, la compétence limitée de la CIVS ne lui permettait pas jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 22 juillet 2023 de se saisir des cas de spoliations intervenues hors du territoire français ou encore avant et après l'Occupation. Le dernier exemple en date est récent, postérieur à la réforme de 2018. Les deux derniers MNR restitués, qui l'ont été aux ayants droit *Saulmann* en vertu d'une décision de la Première ministre de décembre 2022, n'ont ainsi pu être examinés par la CIVS dans la mesure où la spoliation était supposée être intervenue avant l'Occupation et n'entrait donc pas dans son champ de compétence. Le nouveau régime en vigueur, introduit par la loi de juillet 2023, permettra à la CIVS de traiter l'ensemble des demandes de restitution de MNR, sauf lorsque celles-ci ne concernent pas des œuvres spoliées du fait des législations antisémites. Tel était par exemple le cas des MNR de la successions Volland dont la demande de restitution n'a pas pu être examinée par la CIVS.

- enfin, les ayants droits peuvent choisir la voie judiciaire, sur le fondement de l'ordonnance du 21 avril 1945, plutôt que la voie administrative. À titre d'exemple, les héritiers *Gentili di Giuseppe* ont opté en 1999 pour la voie judiciaire après s'être vus refuser la restitution de MNR par le ministère de la culture. Plus récemment, les demandes en restitution des ayants droit *Gimpel* n'ont pas été examinées par la CIVS, qui s'est prononcée sur le seul volet indemnitaire du dossier, la famille ayant privilégié la voie judiciaire pour l'examen des restitutions (décision de la Cour d'appel de Paris du 30 septembre 2020).

Par ailleurs, concernant les œuvres spoliées présentes à l'étranger, en mains privées ou récemment passées sur le marché de l'art, la CIVS tend globalement à recommander des restitutions mais avec une portée limitée puisque le Premier ministre ne peut alors les imposer. En tout état de cause, la majorité des œuvres n'étant pas localisées, la CIVS était amenée à recommander majoritairement des indemnisations. De façon exceptionnelle, les restitutions pouvaient être considérées comme un moyen de ne pas consentir à une indemnisation. À titre d'exemple, la CIVS est intervenue en 2018 comme médiatrice dans une affaire impliquant le musée des Beaux-Arts de la ville de la Chaux-de-Fonds en Suisse, qui détenait dans ses collections un tableau spolié du peintre Constable, et les héritiers de la propriétaire spoliée. La CIVS a contribué, en versant notamment un dédommagement de 80 000 euros à la ville pour les dépenses liées à la conservation et à la rénovation du tableau depuis 20 ans, à la mise en œuvre de cette restitution qui n'entrait pas dans son champ de compétence stricto sensu, l'œuvre appartenant à un musée étranger, afin de trouver une solution satisfaisante pour toutes les parties. Mais il s'agissait aussi de faire l'économie d'une indemnisation importante que la Commission aurait dû recommander en cas d'absence de restitution, l'œuvre ayant été spoliée en France.

Annexe n° 9 : le statut des « ventes forcées » et des « biens pour la fuite »

Les biens culturels spoliés pendant la période 1933-1945 se divisent en deux catégories : d'une part, les biens confisqués par les autorités nazies et les autorités des territoires occupés ; d'autre part les « biens pour la fuite » mis en vente par des personnes juives de façon contrainte, notamment dans le cadre de ventes forcées, afin de subvenir à leurs besoins dans des conditions où leurs vies étaient en danger. La reconnaissance des confiscations comme spoliations fait consensus dans les pays qui ont signé les Principes de Washington, en revanche le caractère spolié des « biens pour la fuite », notamment des ventes forcées, fait débat et trouve des solutions différenciées selon les États.

En France, plusieurs décisions de la Cour d'appel de Paris ont fait date. En 1999, la Cour a considéré sur le fondement de l'ordonnance du 21 avril 1945 que la vente en 1941 de la collection de *Federico Gentili di Giuseppe*, mort avant le déclenchement de la guerre, était spoliatrice dans la mesure où ses héritiers avaient dû quitter la France pour fuir les persécutions au moment de la vente de la collection chez Drouot, et n'avaient alors pas été en mesure d'organiser la vente. En 2020, elle a considéré que toutes les ventes réalisées par le collectionneur René Gimpel pendant l'Occupation étaient des ventes forcées et donc spoliatrices dans la mesure où celui-ci avait été « forcé de fuir pour tenter de vivre et de faire vivre sa famille en vendant les biens dont il pouvait encore matériellement disposer pour financer son exil et sa survie, voire des actions de résistance à l'occupant ». En revanche, la Cour a considéré en 2023, de façon concordante avec la recommandation de la CIVS, que la vente en 1942 de la collection d'Armand Dorville n'était pas spoliatrice dans la mesure où elle avait été organisée suivant la volonté des héritiers, que les prix de vente étaient ceux du marché et que les héritiers toujours en vie après vu pu recevoir le bénéfice de la vente après-guerre. Les héritiers ont décidé de se pourvoir en cassation.

La CIVS a également reconnu plusieurs ventes comme spoliatrices. Telle est le cas de la vente aux enchères de la succession Jaffé, réalisée à Nice en 1942 à l'initiative de l'administrateur provisoire et à l'encontre de la volonté des héritiers. Les ventes réalisées par des administrateurs provisoires, en l'absence d'accord de la personne concernée ou de récupération des fonds, ont également pu être considérées comme forcées (dossiers Foa et dossier Gutmann). Dans le dossier récent « Bernard Le Pontois » (2021), la CIVS a considéré qu'un commencement de preuve – notamment le fait que les œuvres aient été acquises pour le compte de Göring – était de nature à prouver le caractère spoliateur de la vente.

Le ministère de la culture et le ministère des affaires étrangères, alors compétents, ont également pris une décision importante à ce sujet. Il a ainsi estimé en 2016 que la vente de l'œuvre classée MNR, Portrait d'homme de *Joos Von Cleve*, par *Henry et Hertha Bromberg* lors de leur passage à Paris en 1938 avant de s'exiler aux États-Unis, avait une apparence volontaire mais était en réalité dictée par la pression des circonstances, ce qui en faisait une vente forcée.

En Allemagne, la Commission de restitution avait dans un premier temps retenu une jurisprudence restrictive avant de reconnaître récemment, dans plusieurs avis, le caractère forcé et donc spoliateur de plusieurs ventes s'étant déroulées pendant la période 1933-1945. En Autriche, en revanche, le Conseil consultatif relatif aux restitutions a une position constante et ne considère pas ces ventes comme spoliatrices. Le séminaire conjoint entre la commission autrichienne et la CIVS organisé en 2023 à Paris a permis de mettre en exergue ces différences jurisprudentielles.

En Suisse, la question fait particulièrement débat. En 2001, les deux historiens qui traitaient du marché de l'art suisse pendant la guerre dans le cadre de la « Commission Bergier » (cf. *supra*) ont mis en avant les concepts de *raubgut* (biens confisqués) et *fluchtgut* (biens pour la fuite) afin de décrire les spécificités de la situation suisse pendant la guerre, de nombreux collectionneurs en fuite ayant vendu leurs œuvres dans le pays ou les ayant mis en dépôt chez des marchands ou dans des musées. Jusqu'alors, il était considéré que ces « biens pour la fuite » n'étaient pas des œuvres spoliées mais en 2014, un accord a été signé dans le cadre du *legs Gurlitt* (cf. *supra*) entre le *Kunstmuseum* de Berne, le land de Bavière et la République fédérale allemande qui considère les « biens pour la fuite » comme des biens spoliés, ce qui a rouvert le débat en Suisse. Aujourd'hui la question est à nouveau discutée dans le cadre du débat autour de la création d'une commission indépendante concernant notamment les biens culturels spoliés pendant la période 1933-1945, votée par le Parlement suisse en septembre 2022, mais la question n'a pas encore été tranchée.

Annexe n° 10 : les *Rosiers sous l'arbre* de Gustav Klimt restitués par le musée d'Orsay : une affaire complexe

Les Pommiers II de Klimt, qui relevait des collections du Belvédère de Vienne, a été restitué en 2001 par l'Autriche et remis aux ayants droit de Nora Stiasny, qui l'ont alors mis en vente. Cette restitution fut cependant une erreur. Nora Stiasny n'était en effet pas la propriétaire de Pommier II, mais celle d'une autre œuvre de Klimt, de sujet et d'aspect similaires, entrée dans les collections du musée d'Orsay en 1980. Il s'agissait de l'œuvre *Rosiers sous l'arbre* achetée en 1981 par l'État à l'occasion de l'inauguration du musée. Cette seconde œuvre fut restituée par la France aux ayants-droits Stiasny, dans le cadre de la loi du 21 février 2022. Les ayants droit de Nora Stiasny se sont vus ainsi restituer deux tableaux de Klimt, dont le premier par erreur.

La décision de restitution de *Rosiers sous l'arbre* par la France aux ayants droit Stiasny fut prise alors qu'un accord avait été donné par ces derniers aux autorités autrichiennes pour régler le problème né de la première restitution erronée. Le Gouvernement autrichien avait ainsi, dans un communiqué du 15 mars 2021, salué l'annonce de la restitution par la France, et rappelé que les ayants droit 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 leur ancêtre en 1938.

Les ayants droit de Nora Stiasny, n'ont toutefois pu racheter et rendre à l'Autriche le tableau Pommier II, qu'ils avaient vendu après sa restitution en 2001. Ils ont donc versé 11,3 millions de dollars (10,6 M€) à l'Autriche en dédommagement de ce tableau restitué par erreur. La famille du propriétaire légitime de Pommier II n'a, pour l'heure, pas récupéré son tableau, actuellement en mains privées. Elle conduit par ailleurs des négociations financières avec les autorités autrichiennes.

Du point de vue patrimonial, *Rosiers sous l'arbre* constituait la seule œuvre de Klimt présente dans les collections nationales françaises. Sa valeur marchande était également considérable, le montant de sa vente par les ayants droit Stiasny pouvant avoir atteint 100 millions de dollars¹⁴⁸. Cette affaire témoigne ainsi des dommages irréparables pour le patrimoine public des acquisitions muséales non parfaitement sécurisées.

¹⁴⁸ Article du journal autrichien *Der Standard* du 10 février 2023.

Alors que la recherche de provenance laisse souvent subsister, par principe, des zones d'incertitude, le niveau de certitude nécessaire pour qu'une restitution soit décidée ne fait pas non plus l'objet d'une doctrine claire. On peut penser que l'intervention, désormais systématique, de la CIVS en matière de restitution permettra progressivement de constituer une doctrine formalisée avec les différents intervenants qui auront contribué à préparer les décisions – musées, M2RS du ministère de la Culture, CIVS – afin de les sécuriser et de rendre plus lisibles les critères sur lesquels elles seront fondées.

**Annexe n° 11 : répartition des objets et œuvres
issus des commissions de choix des années 1950
par catégories, au 1^{er} octobre 2023**

**Tableau n° 4 : répartition des objets et œuvres issus des commissions
de choix des années 1950, par catégories, au 1^{er} octobre 2023**

<i>Inventaire</i>	Catégories	Retenus en 1950	Encore à la garde de l'État	<i>Inventaire</i>	Catégories	Retenus en 1950	Encore à la garde de l'État
<i>A, AGRR, hors inventaire</i>	Antiquités gréco- romaines	18	18	MNR 50 55	Objets utilitaires	12	12
<i>AOR</i>	Antiquités orientales	29	29	OAR	Objets d'art ancien	666	618
<i>CA</i>	Antiquités gallo- romaines	2	2	R x D	Dessins modernes	12	10
<i>ER</i>	Antiquités égyptiennes	8	8	R x OA	Objets d'art moderne	1	1
<i>MCSR</i>	Céramiques	154	137	R x P	Peintures modernes	29	19
<i>MM</i>	Souvenirs napoléoniens	1	1	R x S	Sculptures modernes	14	14
<i>MNR</i>	Peintures anciennes et du XIX ^{ème} siècle	1 016	941	REC	Dessins anciens	180	160
<i>RFR</i>	Sculptures anciennes	69	64	Divers			6

Source : Cour des comptes d'après les données du ministère de la culture et de la base de données Rose Valland