

...le projet de loi relatif à

LA RESTITUTION OU LA REMISE DE CERTAINS BIENS CULTURELS AUX AYANTS DROIT DE LEURS PROPRIÉTAIRES VICTIMES DE PERSÉCUTIONS ANTISÉMITES

Le projet de loi relatif à la restitution ou la remise de certains biens culturels aux ayants droit de leurs propriétaires victimes de persécutions antisémites, adopté par l'Assemblée nationale en première lecture le mardi 25 janvier 2022, vise à **faire sortir des collections publiques quinze œuvres d'art** afin qu'elles puissent être rendues aux ayants droit de leurs propriétaires victimes de persécutions antisémites pendant la période du nazisme.

Si ce texte, composé de quatre articles, est extrêmement simple dans son objet comme dans sa présentation, la commission de la culture, de l'éducation et de la communication a considéré qu'il n'en revêtait pas moins une **portée majeure**.

D'une part, il présente **un caractère inédit**, puisqu'il constitue le **premier texte de loi** visant à faire sortir des collections publiques des **biens spoliés** ou acquis dans des conditions troubles pendant la période du nazisme afin de les **restituer à des personnes physiques**. Il fournit donc au Parlement l'occasion d'exprimer sa volonté politique sur l'enjeu crucial de la réparation des spoliations.

D'autre part, il traduit **l'engagement de la France à faire œuvre de justice et à contribuer à la mémoire des victimes des crimes antisémites**. Il manifeste clairement la volonté de notre pays de faire mieux en matière de restitution de biens spoliés, même si cette démarche devra sans doute être encore renforcée pour y répondre à l'avenir de manière pleinement satisfaisante.

Consciente de l'importance de permettre un retour rapide des œuvres concernées aux familles des victimes pour contribuer à restaurer leur identité, leur dignité et leur mémoire, mais aussi de rendre possible la restitution du tableau de Maurice Utrillo en faveur de laquelle le conseil municipal de Sannois s'est prononcé à l'unanimité il y a déjà quatre ans, **la commission de la culture n'a pas souhaité amender ce projet de loi afin d'en garantir l'adoption définitive dans les meilleurs délais**.

1. POURQUOI UN TEXTE DE LOI AFIN DE RENDRE CES ŒUVRES ?

A. L'OBJECTIF DU PROJET DE LOI : RENDRE DES ŒUVRES APPARTENANT AUX COLLECTIONS PUBLIQUES

Le présent projet de loi comporte quatre articles poursuivant un même objectif : celui de rendre, dans un délai d'un an, des œuvres appartenant aux collections de plusieurs musées nationaux et d'un musée territorial aux ayants droit de leurs propriétaires victimes de persécutions antisémites pendant la période du nazisme. L'étude d'impact de ce projet de loi, très complète, fournit des informations précises sur le parcours des œuvres qui pourraient être rendues.

1. Trois articles visant à restituer des œuvres spoliées

Les articles 1^{er} et 3, ainsi que l'article 4 introduit par amendement à l'initiative du Gouvernement en première lecture à l'Assemblée nationale, visent à restituer aux ayants droit de leurs propriétaires légitimes trois œuvres qui **se sont révélées, postérieurement à leur entrée dans les collections publiques, constituer des œuvres spoliées**.

2. Un article visant à remettre des œuvres acquises par l'État dans des circonstances troubles sous l'Occupation

L'article 2 vise à faire sortir des collections publiques douze œuvres achetées par l'État au cours d'une vente aux enchères en 1942 à Nice. **Il traduit une recommandation de la Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliation (CIVS) du 17 mai 2021** qui a estimé que, même si la vente en question n'avait pas revêtu à ses yeux un caractère spoliateur, l'État aurait dû s'abstenir d'y enchérir, dans la mesure où il avait eu connaissance des mesures d'aryanisation intervenues après son lancement, ce qui l'a conduit à **préconiser que les œuvres soient rendues aux ayants droit pour des motifs d'équité.**

L'absence de reconnaissance du caractère spoliateur de cette vente par la CIVS explique le recours au verbe « remettre » et non au verbe « restituer » pour qualifier le retour des œuvres dans la famille de leur propriétaire.

B. LA NÉCESSITÉ D'UNE AUTORISATION DU LÉGISLATEUR

1. Des œuvres soumises au principe d'inaliénabilité des collections

Des œuvres spoliées conservées dans les collections publiques ont déjà été restituées au cours des dernières décennies. Mais il s'agissait d'œuvres inventoriées « Musées Nationaux Récupération » (MNR), qui ont seulement été placées sous la garde des musées nationaux dans l'attente de leur restitution sans intégrer les collections publiques.

Chiffres clés concernant les œuvres spoliées récupérées par la France



Les **quinze œuvres** concernées par le présent projet de loi, au contraire, appartiennent aux collections publiques, et sont, à ce titre, **inaliénables**. Sauf à ce que leur entrée dans les collections ne soit annulée par le juge judiciaire sur le fondement de l'ordonnance du 21 avril 1945 qui frappe de nullité tout acte de spoliation commis en France par l'occupant ou par le régime de Vichy, **la seule solution pour faire sortir des œuvres des collections publiques est d'obtenir l'autorisation du législateur**, seul compétent pour déroger au principe à valeur législative d'inaliénabilité des collections. C'est ce qui explique le recours au présent véhicule législatif.

2. Une autorisation du législateur sollicitée pour la première fois

Si l'on pourrait s'étonner qu'il ait fallu attendre plus de soixante-dix ans pour que l'autorisation du législateur soit sollicitée, plusieurs facteurs expliquent cette situation, au premier rang desquels :

- **l'amélioration significative des connaissances** grâce à une meilleure accessibilité des archives publiques, à une ouverture progressive, quoiqu'encore insuffisante, des archives privées, à la création de différentes bases de données, à une coopération internationale accrue et aux nombreux travaux de recherche scientifique conduits dans ce domaine au cours des dernières années ;

- **la prise de conscience récente que certaines des œuvres appartenant aux collections publiques peuvent constituer des œuvres spoliées** et que le travail d'identification ne doit donc pas se limiter aux seules œuvres MNR ;

- **la volonté croissante des personnes de confession juive à compter de la troisième génération d'obtenir la restitution des œuvres spoliées.** Alors que ce combat était difficile à mener pour les générations précédentes, pour lesquelles la mémoire de la Shoah était encore très douloureuse du fait de la proximité avec l'événement, il constitue, pour les générations actuelles, une œuvre de justice, une quête d'identité et un vecteur de transmission de la mémoire.

2. POURQUOI CE TEXTE REVÊT-IL UNE PORTÉE MAJEURE ?

1. Un texte fondamental pour approfondir la reconnaissance et la réparation de la Shoah

Malgré les mesures mises en place après la Libération pour permettre la réparation des spoliations de biens culturels commises pendant la période nazie, **celle-ci est restée incomplète.**

La réparation constitue pourtant un enjeu essentiel. Comme le souligne Emmanuelle Polack, historienne de l'art, à mesure que les derniers témoins de la Shoah disparaissent, ces œuvres sont des « **témoins silencieux** » des exactions qui ont été commises. **Leur restitution dépasse le simple champ de l'objet matériel.**

Pour les familles de victimes, pour lesquelles ces œuvres sont parfois la seule trace matérielle qui subsiste de leurs ancêtres, la restitution est un moyen de recouvrer une mémoire et une identité et de restaurer la dignité de leurs ancêtres. **Au-delà du retour de l'objet, leur quête a très largement pour but la reconnaissance de la spoliation dont a été victime leur famille.**

Pour la collectivité, les restitutions sont au cœur du **devoir de mémoire et de réparation qui lui incombe** à l'égard des victimes de la barbarie nazie. Les spoliations, auxquelles le régime de Vichy a contribué, étaient l'un des volets de la politique d'anéantissement des Juifs d'Europe. Ce projet de loi doit donc être vu comme **un prolongement de la reconnaissance** par le Président de la République, Jacques Chirac, le 16 juillet 1995, **de la responsabilité de l'État français** dans la déportation des Juifs de France, dans la mesure où il met en évidence le fait que **des biens spoliés ou acquis dans des circonstances troubles n'auraient jamais dû entrer dans les collections publiques.**

2. Le signal d'un tournant dans l'appréhension de l'enjeu des restitutions

Premier texte législatif prévoyant de faire sortir des œuvres des collections publiques au motif des persécutions antisémites subies par leur propriétaire pendant la période nazie, l'adoption de ce projet de loi pourrait constituer **un signal politique fort**, adressé conjointement par le Gouvernement en tant qu'auteur du texte et par le Parlement par l'entremise de son vote, de la volonté de la France à faire œuvre de justice et de sa détermination à « *prendre des mesures dans les meilleurs délais pour trouver une solution juste et équitable* », conformément aux **Principes de Washington**, adoptés par la France à l'issue de la conférence organisée dans cette ville sur les œuvres d'art volées par les nazis en décembre 1998.

Il pourrait permettre à la France de **combler le retard** qu'elle accuse en matière de restitution de biens culturels spoliés par rapport à certains de ses voisins, en particulier l'Allemagne, où les restitutions sont facilitées par le fait que le principe d'inaliénabilité des collections publiques n'y est pas juridiquement reconnu. Les ayants droit étrangers concernés par ce projet de loi semblent avoir trouvé la France efficace dans l'instruction de leurs demandes de restitution en comparaison de la procédure applicable dans d'autres pays.

Ce projet de loi **démontre les progrès accomplis par la France ces dernières années afin d'accélérer les restitutions d'œuvres spoliées.** Il est le fruit de l'action volontariste déployée depuis 2013 pour retrouver les propriétaires d'objets d'arts spoliés pendant la Seconde Guerre mondiale sans attendre les demandes émanant des ayants droit. Cette action s'est traduite par plusieurs évolutions majeures, en particulier :

- la mise en place, à compter de 2013, de **recherches proactives** pour identifier et retrouver les ayants droit des œuvres MNR, à l'origine de la restitution de 50 œuvres MNR sur les 57 restituées depuis 2016 ;

- la modification des attributions de la CIVS en 2018 pour lui permettre également de **s'autosaisir de cas de spoliations de biens culturels** ;

- la création, en 2019, au sein du ministère de la culture de **la mission de recherche et de restitution des biens culturels spoliés entre 1933 et 1945** (M2RS) chargée de piloter la politique de réparation des spoliations artistiques et de faire la lumière sur les biens culturels à la provenance douteuse conservés par les institutions publiques ;

- le développement au sein des institutions muséales de **programmes de recherches sur la provenance des œuvres de leurs collections** et la mise en place d'actions pour former les conservateurs du patrimoine à cet enjeu.

3. POURQUOI CETTE LOI NE CONSTITUE-T-ELLE QU'UN PREMIER PAS ?

1. Des efforts qui doivent encore être poursuivis et accentués

Si des changements profonds se sont opérés au cours des dernières années grâce à la volonté politique très forte qui s'est exprimée sur ce sujet et à une nette évolution des mentalités au sein des institutions muséales, la France ne doit pas relâcher son effort.

La **recherche de provenance** apparaît aujourd'hui comme la **clé de voûte des restitutions**. Ce travail est à la fois capital pour améliorer le processus de réparation des spoliations artistiques, crucial pour la réputation de nos musées et urgent face à la disparition progressive des héritiers encore en mesure d'identifier les œuvres que possédaient leurs ancêtres victimes de spoliations. Si les musées se sont emparés de cet enjeu au cours des dernières années, il s'agit d'un travail chronophage et spécifique qu'ils ont dû réaliser à moyens constants.

La commission de la culture ne peut qu'insister sur la nécessité d'**allouer des moyens appropriés à cette politique** et de **former davantage de personnels dédiés**, y compris au niveau territorial, afin que le travail en matière de recherche de provenance puisse être mené à bien dans des délais raisonnables.

2. L'indispensable réflexion autour de l'opportunité d'une loi-cadre

Face à une possible multiplication des restitutions dans les années à venir, se pose la question de l'opportunité d'une loi-cadre pour éviter le recours systématique à une autorisation au cas par cas du Parlement. Si une telle disposition **apporterait un nouveau coup d'accélérateur au processus de réparation**, elle pourrait en contrepartie réduire le caractère symbolique de la restitution comme reconnaissance de la spoliation, en la rendant plus automatique. Deux principales propositions sont avancées : l'adoption d'un cadre législatif général fixant les critères selon lesquels une restitution pourrait être opérée par l'autorité administrative, et la mise en place d'une procédure judiciaire en vue d'obtenir l'annulation de l'entrée dans les collections.

Néanmoins, **la réflexion ne semble pas aujourd'hui suffisamment mûre pour rendre possible la rédaction d'une telle loi-cadre**. Beaucoup de questions restent à examiner. Faut-il un dispositif commun à toutes les formes de restitution ou spécifique aux biens spoliés pendant la période nazie ? S'agissant de la première proposition, comment définir des critères qui ne soient ni trop étroits pour ne pas faire obstacle à des restitutions légitimes, ni trop larges pour ne pas remettre en cause le principe d'inaliénabilité des collections, tant ce principe constitue la colonne vertébrale de nos musées ? Quelle autorité aurait à contrôler le bien-fondé de la restitution et quels seraient son rôle, sa composition et son degré de responsabilité ? S'agissant de la seconde proposition, comment l'annulation de l'entrée dans les collections peut-elle se traduire par la restitution effective de l'œuvre spoliée par le précédent propriétaire, s'il ne s'agissait pas de la victime ?

La commission est convaincue que l'approfondissement de **la recherche de provenance est une priorité** et constituera un élément clé pour alimenter la réflexion autour d'une éventuelle loi-cadre.

Le 9 février 2022, la commission a adopté le projet de loi sans modification.



EN SÉANCE

Mardi 15 février 2022, en séance publique, le Sénat a définitivement adopté le projet de loi sans modification.



Laurent Lafon

Président de la commission
Sénateur du Val-de-Marne
(Union Centriste)



Béatrice Gosselin

Rapporteur
Sénatrice de la Manche
(Les Républicains)

Commission de la culture, de l'éducation
et de la communication

<http://www.senat.fr/commission/cult/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.23

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl21-395.html>