

... sur le projet de loi relatif à

LA RESTITUTION DES BIENS CULTURELS AYANT FAIT L'OBJET DE SPOLIATIONS DANS LE CONTEXTE DES PERSÉCUTIONS ANTISÉMITES PERPÉTRÉES ENTRE 1933 ET 1945

Ce projet de loi vise à donner une **nouvelle impulsion au processus de réparation des spoliations commises pendant la période nazie** en créant dans le code du patrimoine une **dérogation au principe d'inaliénabilité des biens culturels du domaine public** pour simplifier le dispositif de restitution de ces biens, sans avoir à passer, au cas par cas, devant le Parlement.

En facilitant le processus de restitution des biens spoliés, la commission espère que ce texte marquera le **franchissement d'une nouvelle étape** après la première loi de restitution adoptée il y a un an et demi concernant des biens spoliés.

La commission se réjouit de l'adoption d'une loi-cadre sur le sujet, **marqueur fort de l'engagement de la France, au-delà de la voie judiciaire existante, d'œuvrer de son propre chef pour garantir la réparation des spoliations de biens culturels**, face à la très probable multiplication des restitutions dans les années à venir.

Elle enjoint au Gouvernement de **renforcer les moyens alloués à cette politique de réparation** pour que les dispositions de ce texte puissent donner leur pleine mesure.

1. LA NÉCESSITÉ D'UN CADRE LÉGISLATIF FACILITANT LES RESTITUTIONS

A. RÉSOUDRE LE PROBLÈME POSÉ PAR L'INALIÉNABILITÉ DES COLLECTIONS

L'amplification des restitutions de biens spoliés revêt **un enjeu considérable pour permettre à la France de mieux mettre en œuvre les principes applicables aux œuvres d'art confisquées par les nazis en 1998 à l'occasion de la conférence de Washington**.

Le **principe d'inaliénabilité du domaine public** rend cependant difficile la restitution des biens culturels appartenant aux collections publiques qui s'avèreraient avoir été spoliés. Parmi les deux voies de restitution possibles de biens spoliés, la voie législative est la seule à permettre à l'État d'être à l'initiative de ces restitutions. Une seule loi a été adoptée jusqu'à présent : la loi n° 2022-218 du 21 février 2022, qui a permis la restitution ou la remise de quinze biens spoliés ou acquis dans des conditions troubles pendant la période nazie appartenant aux collections publiques.

Les modalités possibles de restitution des biens spoliés intégrés aux collections publiques, hors Musées nationaux récupération (MNR)

Voie judiciaire ordonnance du 21 avril 1945	
Initiative	Propriétaire spolié ou ayants droit
Champ	Biens culturels spoliés sur le territoire français par l'Occupant ou le régime de Vichy
Effet	Annulation de l'entrée du bien dans les collections, rendant nulle l'inaliénabilité, et restitution

Voie législative loi d'espèce ou loi-cadre	
Initiative	Gouvernement ou Parlement
Champ	Défini librement par le législateur
Effet	Dérogation au principe d'inaliénabilité organisant la sortie des collections du bien et restitution

B. LES BÉNÉFICES À ATTENDRE D'UNE LOI-CADRE

L'adoption d'une loi-cadre constitue, aux yeux de la commission :

- ✓ un élément essentiel pour rendre le **processus de restitution plus fiable et transparent**. La loi-cadre apporte la garantie que les restitutions sont opérées selon une procédure objective ;
- ✓ une réponse au besoin de **simplifier la procédure de restitution**. Les lenteurs et la complexité de la procédure parlementaire font des lois d'espèce un frein au processus de restitution en décourageant les demandes des familles et le travail de recherche des établissements culturels ;
- ✓ une nécessité compte tenu des efforts croissants d'identification des biens spoliés au sein des collections publiques, qui laissent entrevoir un espoir d'une augmentation significative du nombre de pièces à restituer dans les années à venir. Une loi-cadre permettra d'éviter **l'encombrement de l'ordre du jour législatif** qui résulterait de la multiplication des lois d'espèce ;
- ✓ une exigence pour permettre d'**accélérer le rythme des restitutions** avant que la mémoire des familles de victimes ne s'estompe compte tenu de l'éloignement croissant de l'époque des faits ;
- ✓ un moyen d'**accroître les recherches proactives** et de **mieux sensibiliser** les acteurs culturels à cette problématique ;
- ✓ **un symbole de l'engagement de la France à faire davantage** pour garantir la réparation des spoliations de biens culturels, qui manifeste sa détermination à traiter le problème dans sa globalité sur le long terme. L'adoption d'un tel dispositif témoigne du changement des mentalités qui s'est opéré au cours des deux dernières décennies au sein des institutions culturelles.

La commission souhaite que cette loi-cadre marque une nouvelle étape dans la politique de réparation des spoliations antisémites. Elle souscrit au choix du Gouvernement de distinguer, par trois lois séparées, le cadre applicable aux restitutions de biens spoliés, de restes humains et de biens coloniaux, compte tenu de leurs différences de problématiques exigeant l'élaboration de critères spécifiques, quand bien même des procédures d'examen proches devraient être instaurées.

2. UNE SOLUTION « JUSTE ET ÉQUITABLE » POUR RÉPARER LES SPOLIATIONS

A. LA MISE EN PLACE D'UNE PROCÉDURE DE RESTITUTION OBJECTIVE ET TRANSPARENTE AU CHAMP D'APPLICATION ÉTENDU

Les principales dispositions du projet de loi

L'article 1^{er} crée, dans le code du patrimoine, **une procédure administrative** permettant à l'État ou aux collectivités territoriales, par dérogation au principe d'inaliénabilité du domaine public, de restituer les biens culturels appartenant à leurs collections qui se révéleraient spoliés dans le contexte des persécutions antisémites perpétrées entre 1933 et 1945. Il conditionne la décision de restitution par la personne publique à **l'avis préalable de la Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations (CIVS)**, chargée d'apprécier l'existence de la spoliation et ses circonstances.

L'article 2 autorise les propriétaires des **musées privés ayant reçu l'appellation « musée de France »** à restituer, après avis de la CIVS, les biens spoliés de leurs collections acquis par dons ou legs ou avec le concours financier d'une collectivité publique, en principe incessibles sauf à un autre musée de France. La commission a précisé, sur proposition de son rapporteur, qu'il s'agit d'une dérogation à l'article L. 451-10 du code du patrimoine. Elle a également renvoyé à un décret le soin d'en fixer les modalités d'application.

La commission se félicite :

- ✓ **de son champ d'application large**. La procédure devrait s'appliquer à tous les types de biens culturels relevant du domaine public, y compris le mobilier, les livres et les instruments de musique, et aux différentes formes de spoliations liées à des persécutions antisémites (vols, pillages, mesures d'aryanisation, ventes forcées) quels que soient l'autorité responsable et le lieu de leur perpétration ;
- ✓ **du caractère objectif, transparent et collégial de la procédure mise en place**, qui correspond à la position toujours défendue par la commission pour l'organisation des restitutions. Le **recours à la CIVS** est de nature à sécuriser les familles de victimes et les établissements culturels, compte tenu de son expertise en matière de caractérisation des spoliations et de sa compétence en matière de recherche et de restitutions des biens culturels spoliés renforcée par la réforme de 2018. Il apporte **une vraie garantie d'un examen scientifique et impartial** des cas concernés.

Si cette procédure ne permettra pas de faire sortir des collections des biens acquis dans des circonstances troubles comme l'avait fait la loi du 21 février 2022, elle devrait permettre de **régler les cas dans lesquels la restitution s'impose aux collectivités publiques de façon objective**. C'est ce qui justifie que le législateur donne son autorisation automatique à la sortie des biens des collections.

Le caractère simple et non conforme de l'avis de la CIVS ne constitue pas un obstacle à cette sortie automatique. D'une part, le risque que l'avis de la CIVS ne soit pas suivi semble faible. D'autre part, la décision des collectivités publiques pourra toujours être contestée devant le juge administratif. Cet avis simple est de nature à responsabiliser davantage les collectivités publiques et à conférer une plus grande dimension symbolique à la décision de restitution.

B. UN ACCORD POSSIBLE SUR DES MODALITÉS DE RÉPARATION DIFFÉRENTES

L'une des **innovations** de ce projet de loi est la **possibilité offerte aux parties de conclure un accord amiable sur des modalités de réparation autres que la restitution**, une fois le principe de celle-ci obtenu par les victimes. Directement inspirée de la transaction conclue en 2021 par le musée Labenche de Brive-la-Gaillarde avec les héritiers d'un propriétaire allemand spolié, cette disposition vise à permettre le maintien de biens significatifs du point de vue de l'intérêt ou de la cohérence des collections publiques en contrepartie d'une compensation financière et/ou de tout autre engagement.

Dans la mesure où elle repose sur la nécessité d'un accord entre les parties, la commission estime que cette disposition peut effectivement constituer une solution alternative juste et équitable. **Tout en étant avantageuse pour la préservation des collections publiques, elle pourrait recueillir les faveurs de certaines familles de victimes** en constituant un moyen que soit présentée, dans un lieu accessible au public, une **trace mémorielle des spoliations**.

La commission considère que le fait que la collectivité publique se voie octroyer la possibilité de négocier le rachat du bien spolié justifie d'autant plus la disposition du projet de loi imposant la délivrance automatique d'un certificat d'exportation pour les biens qui feraient l'objet d'une restitution. Outre que cette délivrance correspond à la pratique actuelle, la réparation ne serait pas complète si l'État venait à reprendre d'un côté le bien qu'il restituerait de l'autre.

La commission alerte néanmoins sur le risque que les possibilités de négociation offertes aux personnes publiques ne butent sur des questions financières, au regard de la faiblesse des crédits d'acquisition dont la commission s'inquiète depuis plusieurs années. Peu de collectivités auront sans doute les moyens de déboursier une seconde fois la valeur du bien sans aide de l'État.

3. DES MESURES COMPLÉMENTAIRES INDISPENSABLES POUR GARANTIR LA PLEINE APPLICATION DU PROJET DE LOI

A. L'IMPORTANCE DES MESURES D'APPLICATION

Le présent projet de loi renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de fixer les détails de sa mise en œuvre. Les règles relatives à la compétence, la composition, l'organisation et au fonctionnement de la CIVS devraient, en particulier, être modifiées afin de lui permettre d'exercer ses nouvelles missions. Son périmètre d'intervention, aujourd'hui limité aux spoliations intervenues du fait des législations antisémites en vigueur en France pendant la période de l'Occupation, ne correspond pas à celui qu'elle devrait avoir dans le cadre des nouvelles prérogatives qui doivent lui être confiées.

Sans ces dispositions réglementaires, la nouvelle procédure de restitution ne pourra pas s'appliquer pleinement. **La commission regrette de ne pas avoir pu prendre connaissance de leur contenu, leur rédaction n'étant toujours pas finalisée.** Les modalités de saisine, de prise de décision et de recours, ainsi que les possibilités de réexamen des dossiers en cas de survenance d'un élément nouveau, seront des éléments déterminants pour garantir le caractère opérant de cette nouvelle procédure. Des clarifications sont attendues de la part des établissements culturels au sein desquels les biens sont conservés concernant le rôle qui leur sera dévolu.

B. UN RENFORCEMENT NÉCESSAIRE DES MOYENS

Si le présent projet de loi permet de faciliter la perspective des restitutions, un immense travail reste nécessaire pour que celles-ci puissent intervenir.

La politique de recherche, de réparation et de mémoire des spoliations de biens culturels a connu une véritable accélération au cours de la dernière décennie. Le travail engagé par les bibliothèques et les musées nationaux à la demande des ministres de la culture successifs sur l'identification des biens spoliés et leur présentation au public, comme la création de la Mission de recherche et de restitution des biens culturels spoliés entre 1933 et 1945 (M2RS) et les nouvelles prérogatives confiées à la CIVS en matière de spoliations de biens culturels ont significativement amélioré l'organisation de cette politique et permis à la France de combler une partie de son retard en gagnant en efficacité.

Se pose désormais la question des moyens que notre pays est prêt à consacrer à cet enjeu. En comparaison de plusieurs de nos voisins européens, au premier rang desquels l'Allemagne, l'engagement de la France en termes humains et financiers reste encore modeste. **La commission considère qu'un renforcement des moyens est indispensable pour que les ambitions affichées par ce projet de loi puissent se matérialiser.**

La commission estime qu'une augmentation des effectifs de la M2RS et de la CIVS s'avérera opportune afin d'éviter que l'accroissement de leur charge de travail ne se traduise par un allongement des délais de procédure ou une réduction du temps consacré à l'instruction de chaque dossier.

Elle considère que la bonne mise en œuvre de la présente loi passe par **une meilleure sensibilisation des établissements culturels et des collectivités territoriales à l'importance de la réparation des spoliations** et par **une intensification du travail de recherche de provenance et d'identification des propriétaires spoliés et de leurs ayants droit**, pour lequel beaucoup reste à faire. Il s'agit d'une tâche chronophage et d'autant plus coûteuse que son ampleur pourrait nécessiter de faire appel à des sociétés privées pour garantir sa réalisation dans des délais raisonnables. Son développement appelle des mesures pour enrichir **l'offre de formation**, soutenir les **travaux de recherche sur la période 1933-1945**, faciliter **l'accessibilité de l'ensemble des archives** et approfondir **les réseaux de coopération internationale**. Les établissements culturels semblent par ailleurs désireux de réunions périodiques les rassemblant sur le sujet, afin d'échanger entre eux autour de bonnes pratiques. La **mutualisation du recrutement de chercheurs de provenance** pourrait se révéler une piste intéressante pour permettre aux établissements d'avancer sur le travail d'identification des biens.

Parallèlement, la commission souhaite que les établissements culturels puissent **renforcer la médiation autour des œuvres spoliées et des MNR**. Rendre compte de l'histoire des spoliations et retracer le parcours des œuvres fait partie intégrante de la politique de réparation et se révèle essentiel dans les cas dans lesquels l'identification des biens spoliés ou des ayants droit est plus complexe, comme pour ce qui concerne les livres ou les instruments de musique.

La commission attire enfin l'attention du Gouvernement sur l'importance de ne pas laisser de côté la problématique des MNR. Il lui semble fondamental que la France ait accompli toutes les diligences nécessaires pour rechercher les ayants droit avant d'envisager d'autres solutions de règlement de cette question.

**La commission de la culture, de l'éducation et de la communication
a adopté le projet de loi ainsi modifié.
Il sera examiné en séance publique le 23 mai 2023.**



Laurent Lafon

Président
de la commission

Sénateur du Val-de-Marne
(Union Centriste)



Béatrice Gosselin

Rapporteur

Sénatrice de la Manche
(Apparentée au Groupe
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 :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjj22-539.html>

