

N° 611

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 mai 2023

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication (1) 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** (procédure accélérée),*

Par Mme Béatrice GOSSELIN,

Sénatrice

(1) Cette commission est composée de : M. Laurent Lafon, *président* ; M. Max Brisson, Mme Laure Darcos, MM. Stéphane Piednoir, Michel Savin, Mme Sylvie Robert, MM. David Assouline, Julien Bargeton, Pierre Ouzoulias, Bernard Fialaire, Jean-Pierre Decool, Mme Monique de Marco, *vice-présidents* ; Mmes Céline Boulay-Espéronnier, Else Joseph, Marie-Pierre Monier, Sonia de La Provôté, *secrétaires* ; MM. Maurice Antiste, Jérémy Bacchi, Mmes Annick Billon, Alexandra Borchio Fontimp, Toine Bourrat, Céline Brulin, Samantha Cazebonne, M. Yan Chantrel, Mmes Nathalie Delattre, Véronique Del Fabro, M. Thomas Dossus, Mmes Sabine Drexler, Laurence Garnier, Béatrice Gosselin, MM. Jacques Gersperrin, Jean Hingray, Jean-Raymond Hugonet, Claude Kern, Mikaele Kulimoetoke, Michel Laugier, Pierre-Antoine Levi, Jean-Jacques Lozach, Jacques-Bernard Magner, Jean Louis Masson, Mme Catherine Morin-Desailly, MM. Olivier Paccaud, Damien Regnard, Bruno Retailleau, Mme Elsa Schalck, M. Lucien Stanzione, Mmes Sabine Van Heghe, Anne Ventalon, M. Cédric Vial.

Voir les numéros :

Sénat : 539 et 612 (2022-2023)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. LA NÉCESSITÉ D'UN CADRE LÉGISLATIF FACILITANT LES RESTITUTIONS... 6	6
A. RÉSOUDRE LE PROBLÈME POSÉ PAR L'INALIÉNABILITÉ DES COLLECTIONS	6
B. LES BÉNÉFICES À ATTENDRE D'UNE LOI-CADRE	6
II. UNE SOLUTION « JUSTE ET ÉQUITABLE » POUR RÉPARER LES SPOLIATIONS	7
A. LA MISE EN PLACE D'UNE PROCÉDURE DE RESTITUTION OBJECTIVE ET TRANSPARENTE AU CHAMP D'APPLICATION ÉTENDU	7
B. UN ACCORD POSSIBLE SUR DES MODALITÉS DE RÉPARATION DIFFÉRENTES..	8
III. DES MESURES COMPLÉMENTAIRES INDISPENSABLES POUR GARANTIR LA PLEINE APPLICATION DU PROJET DE LOI	9
A. L'IMPORTANCE DES MESURES D'APPLICATION	9
B. UN RENFORCEMENT NÉCESSAIRE DES MOYENS.....	10
EXAMEN DES ARTICLES	13
• <i>Article 1^{er}</i> Création d'une procédure administrative pour la restitution des biens culturels spoliés intégrés aux collections publiques	13
• <i>Article 2</i> Procédure destinée à faciliter la restitution de certains biens culturels spoliés appartenant aux collections d'un musée de France privé	20
• <i>Article 3</i> Application de la loi aux demandes de restitution formulées avant sa publication.....	23
EXAMEN EN COMMISSION.....	25
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	41
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »).....	43
LA LOI EN CONSTRUCTION	45

AVANT-PROPOS

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.

I. 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	Voie législative loi d'espèce ou loi-cadre
Initiative	Propriétaire spolié ou ayants droit	Gouvernement ou Parlement
Champ	Biens culturels spoliés sur le territoire français par l'Occupant ou le régime de Vichy	Défini librement par le législateur
Effet	Annulation de l'entrée du bien dans les collections, rendant nulle l'inaliénabilité, et restitution	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.

II. 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 (**COM-4**). Elle a également renvoyé à un décret le soin d'en fixer les modalités d'application (**COM-5**).

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.

III. 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.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Création d'une procédure administrative pour la restitution des biens culturels spoliés intégrés aux collections publiques

Cet article instaure une procédure administrative dérogeant au principe d'inaliénabilité des collections pour permettre la restitution à leurs propriétaires ou à leurs ayants droit des biens culturels, aujourd'hui intégrés aux collections publiques, qui leur avaient été spoliés dans le contexte des persécutions antisémites. La décision de restitution par la personne publique est conditionnée 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.

La commission est favorable aux dispositions du présent article.

I. – La législation actuelle : l'absence de dérogation générale au principe d'inaliénabilité des biens culturels appartenant aux collections publiques

À la différence des biens « Musées Nationaux Récupération » (MNR), qui sont facilement restituables dans la mesure où ils sont restés sous la garde temporaire des musées nationaux en attendant de retrouver leurs véritables propriétaires sans jamais intégrer les collections publiques, **les biens culturels appartenant aux collections publiques** qui se révèlent spoliés sont plus difficiles à restituer. Ils sont en effet **soumis au régime de la domanialité publique et frappés, à ce titre, d'inaliénabilité**, conformément à l'article L. 3111-1 du code général de la propriété des personnes publiques, décliné à l'article L. 451-1 du code du patrimoine s'agissant des biens constituant les collections des musées de France appartenant à une personne publique.

L'ordonnance du 21 avril 1945 peut permettre d'obtenir leur restitution par la voie judiciaire. Cette ordonnance frappe en effet de nullité tout acte de spoliation commis en France par l'occupant ou par le régime de Vichy. Elle impose la restitution des biens considérés au propriétaire originellement dépossédé ou à ses ayants droit, les propriétaires ultérieurs étant tous considérés comme « *possesseurs de mauvaise foi* ». Sur son

fondement, le juge peut donc ordonner la restitution d'un bien entré dans les collections publiques, sa décision ayant pour effet d'annuler son entrée dans les collections et donc de lever son caractère inaliénable.

Comme l'avait déjà noté la commission¹, cette modalité de restitution par voie judiciaire n'est pas complète.

D'une part, **elle ne permet pas d'obtenir la restitution de l'ensemble des biens spoliés qui pourraient être intégrés aux collections publiques.** Son champ d'application est en effet limité aux seuls biens qui ont été spoliés sur le sol français pendant l'Occupation. Or, des biens culturels qui sont entrés dans les collections publiques depuis la fin de la Seconde guerre mondiale peuvent se révéler spoliés sans que l'acte de spoliation se soit produit sur le territoire français. La loi n° 2022-218 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 illustre cette problématique, puisque le tableau de Gustav Klimt intitulé *Rosier sous les arbres*, qui faisait l'objet de l'article 1^{er}, avait été spolié en Autriche en 1938 et le tableau de Marc Chagall intitulé *Le Père*, traité à l'article 4, avait été volé par les nazis en Pologne en 1940.

D'autre part, **la mise en œuvre de cette procédure est conditionnée au dépôt d'une requête par les propriétaires spoliés ou leurs ayants droit.** Ni l'État ni les collectivités territoriales n'ont la possibilité de saisir le juge pour qu'il annule, sur le fondement de cette ordonnance, l'entrée dans leurs collections d'un bien culturel, s'ils venaient à découvrir qu'il s'agissait d'un bien spolié et qu'ils souhaitent le restituer.

La seconde voie possible de restitution des biens spoliés appartenant aux collections publiques est la voie législative. Le législateur est en effet libre d'apporter des dérogations ponctuelles ou générales au principe d'inaliénabilité des collections, qui constitue un principe de valeur législative et non constitutionnelle.

Le législateur n'a eu recours à cette faculté qu'une fois afin de restituer des biens spoliés pendant la période nazie par le biais de la loi n° 2022-218 du 21 février 2022 précitée.

En revanche, aucune dérogation générale au principe d'inaliénabilité des collections publiques n'a été jusqu'ici mise en place. La procédure de déclassement prévue à l'article L. 451-5 du code du patrimoine ne peut pas s'appliquer dans le but de faire sortir des biens des collections aux fins de les restituer : elle est limitée aux œuvres qui ont perdu leur intérêt public du point de vue de l'histoire, de l'art, de l'archéologie, de la science ou de la technique.

¹ [Rapport n° 469](#) (2021-2022) de Mme Béatrice Gosselin, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, sur 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, déposé le 9 février 2022.

L'absence d'un cadre législatif général applicable aux restitutions de biens spoliés constitue une source de difficultés.

Les principes de la conférence de Washington, à laquelle la France a participé en 1998, recommandent de trouver « *des solutions justes et équitables* » au problème des œuvres d'art confisquées par les nazis. Afin que les collectivités publiques puissent démontrer leur engagement à réparer les spoliations artistiques, il est essentiel qu'elles puissent être à l'initiative des restitutions de biens spoliés en leur possession, sans attendre une décision de justice.

En l'absence de cadre législatif, le travail engagé par le ministère de la culture et les institutions culturelles publiques depuis une dizaine d'années sur la provenance des biens appartenant à leurs collections, avec le développement de « *recherches proactives* », pourrait se traduire par une multiplication des lois d'espèce dans les années à venir. Cette solution n'apparaît guère satisfaisante compte tenu de l'allongement de la durée de la procédure de restitution et de l'encombrement de l'ordre du jour législatif qui en résulteraient.

II. – Le dispositif proposé : la mise en place d'une procédure administrative facilitant la restitution de biens culturels spoliés appartenant aux collections publiques à leurs propriétaires ou ayants droit

Le présent article crée, au sein du chapitre du code du patrimoine consacré aux modalités de sortie des biens des collections publiques, une nouvelle section relative à la sortie des biens culturels ayant fait l'objet de spoliations dans le contexte des persécutions antisémites perpétrées entre 1933 et 1945, composée de trois articles L. 115-2, L. 115-3 et L. 115-4.

Ces nouveaux articles mettent en place **une procédure administrative** permettant la restitution à leurs propriétaires ou à leurs ayants droit des biens culturels, aujourd'hui intégrés aux collections publiques, spoliés dans le contexte des persécutions antisémites, par dérogation au principe d'inaliénabilité des collections.

Contrairement à la loi n° 2022-218 du 21 avril 2022 précitée qui concernait exclusivement la restitution d'œuvres d'art (tableaux, dessins, sculpture), cette procédure pourrait concerner **tous types de biens culturels appartenant aux collections publiques** : œuvres et objets d'art, mais aussi pièces de mobilier, livres et instruments de musique.

Conformément à la jurisprudence de la Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliation intervenues du fait des législations antisémites (CIVS), les spoliations visées comprennent les actes de vol et de pillage, les confiscations, saisies et ventes de biens liés à des mesures d'aryanisation, ainsi que les ventes forcées rendues nécessaires pour financer l'exil, la fuite ou la simple survie¹. Comme pour la loi de 2022, il

¹ [Vademecum sur le traitement des biens culturels spoliés](#) de juin 2017 réalisé conjointement par le Conseil des ventes et la CIVS.

s'agit des actes de spoliation perpétrés **dans le contexte des persécutions antisémites** mises en place par l'Allemagne nazie ou par les autorités des territoires qu'elle a occupés, contrôlés ou influencés, qu'ils soient ou non intervenus en France, pendant la période allant de l'arrivée au pouvoir d'Adolf Hitler à la fin de la Seconde guerre mondiale.

Le dispositif autorise les personnes publiques à **faire sortir de leurs collections les biens qui s'avèreraient spoliés dans le but de les restituer** à leurs propriétaires légitimes (article L. 115-2), après avoir recueilli **l'avis d'une commission sur l'existence de la spoliation et ses circonstances** (art. L. 115-3). Les collections publiques étant la propriété, soit de l'État, soit de collectivités territoriales, ce sont respectivement à ces derniers qu'appartiendra la décision de restitution. Elle devrait prendre la forme d'un acte du ministre chargé de la culture pour l'État ou d'une décision de l'assemblée délibérante de la collectivité concernée, même si ces éléments sont renvoyés aux mesures d'application.

Le texte prévoit que la restitution s'accompagne de la délivrance automatique d'un certificat d'exportation destiné à rendre possible la sortie du bien culturel du territoire français.

Dans son avis du 30 mars 2023, le Conseil d'État précise que **la restitution des biens spoliés s'impose à l'État et aux collectivités territoriales** au nom d'un intérêt général supérieur à celui poursuivi par l'inaliénabilité des collections. Il estime que *« lorsqu'il est établi que le bien a fait l'objet d'une spoliation, la personne publique est tenue d'en prononcer la sortie de ses collections afin de le restituer à son propriétaire ou à ses ayants droit »*.

Le dispositif offre néanmoins la possibilité pour les personnes publiques et les propriétaires ou leurs ayants droit de **se mettre d'accord sur des modalités de réparation de la spoliation autres qu'une restitution**, une fois la spoliation avérée et le principe de la restitution obtenu. L'exposé des motifs mentionne, à titre d'exemple, la possibilité d'une transaction prévoyant le maintien du bien dans la collection publique en contrepartie d'une compensation financière.

Le rôle de la commission sera donc déterminant afin de caractériser la spoliation. Ce rôle incombera à la CIVS. Elle n'est cependant pas spécifiquement nommée dans le dispositif du présent article dans la mesure où elle n'est aujourd'hui mentionnée que dans des textes de nature réglementaire.

La CIVS est aujourd'hui compétente pour examiner les demandes individuelles présentées par les victimes ou par leurs ayants droit pour la réparation des préjudices consécutifs aux spoliations de biens intervenues du fait des législations antisémites prises, sous l'Occupation, tant par l'occupant que par les autorités de Vichy. Le périmètre d'intervention spatio-temporel dévolu à la CIVS dans le cadre de cette nouvelle mission devrait donc être plus large que celui qui lui est confié pour établir ses recommandations en matière d'indemnisation des différents types de spoliations antisémites intervenues

pendant l'Occupation (pillages d'appartement, spoliations professionnelles et immobilières, spoliations financières, spoliations de biens culturels...).

L'article L. 115-4 renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de fixer les mesures d'application du présent article. Il impose d'ailleurs spécifiquement l'adoption de dispositions réglementaires relatives à la compétence, à la composition, à l'organisation et au fonctionnement de la CIVS. D'après les informations communiquées au rapporteur, le champ d'intervention spatio-temporel de la CIVS ne devrait être modifié qu'en ce qui concerne sa saisine aux fins éventuelles de restitution d'un bien culturel spolié appartenant aux collections publiques.

III. – La position de la commission : un dispositif très satisfaisant pour répondre au besoin de simplification de la procédure de restitution des biens spoliés

La procédure mise en place par le présent article est **de nature à accélérer la procédure d'examen des restitutions et à amplifier le mouvement de restitution des biens spoliés**. Son champ d'application large permettra de couvrir les différents cas de spoliation de biens culturels intervenus pendant cette période, qu'elle soit le fait de l'Allemagne nazie ou des autorités en place comme le régime de Vichy, ou encore le fait d'acteurs, d'entités ou d'individus inspirés par le contexte des persécutions antisémites que ces autorités ont mises en place. S'il 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 pour les biens de la collection d'Armand Dorville conservés dans les collections publiques, il permettra de solder les cas dans lesquels la spoliation est clairement établie.

La commission est très satisfaite qu'il soit fait appel à la CIVS afin de s'assurer de la caractérisation des spoliations. Il s'agit d'une institution dont l'expertise est reconnue et dont la compétence en matière de biens culturels s'est nettement renforcée depuis la réforme de 2018. La CIVS comprend désormais 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. Elle dispose d'une antenne à Berlin et de partenariats avec des institutions dans plusieurs pays, ce qui devrait faciliter l'instruction lorsqu'elle aura à examiner des biens susceptibles d'avoir été spoliés à l'étranger.

La commission estime que son intervention répond à l'exigence d'organiser les restitutions selon une procédure garantissant un examen scientifique et impartial des cas concernés. L'avis préalable de la CIVS constitue un élément sécurisant au sein de cette procédure à la fois pour les familles de victimes et pour les établissements culturels. Ces derniers estiment approprié de confier à une autorité indépendante et spécialisée le soin de caractériser la spoliation.

La valeur simple de l'avis de la CIVS ne soulève pas de difficulté particulière. Le risque que son avis ne soit pas suivi est faible et la décision de la collectivité publique pourra toujours être contestée devant le juge administratif dans les cas où celle-ci n'aurait pas suivi l'avis. L'avis simple de la CIVS est donc de nature à responsabiliser davantage les collectivités publiques dans leur prise de décision et à conférer une plus grande valeur symbolique à la restitution.

La commission juge opportune la disposition rendant possible un accord entre les parties sur des modalités de réparation autres que la restitution. Cette disposition est inspirée de la transaction conclue en 2021 par le musée Labenche d'art et d'histoire de Brive-la-Gaillarde avec les héritiers d'un propriétaire allemand spolié prévoyant le maintien de la tapisserie spoliée dans le musée, compte tenu de son importance dans ses collections, moyennant un arrangement financier, correspondant au prix auquel le musée avait acheté l'œuvre auprès d'une galerie parisienne en 1995, et un engagement du musée à raconter l'histoire de l'œuvre dans la salle dans laquelle elle est exposée.

Cette disposition pourrait permettre le maintien de biens qui revêtent une importance significative dans les collections publiques, soit en raison de leur intérêt propre, soit en raison de leur cohérence avec le reste de la collection. Les représentants du musée d'art et d'histoire du judaïsme ont ainsi indiqué qu'elle aurait pu être utile pour négocier le tableau *Le Père* de Marc Chagall, restitué l'an passé suite au vote de la loi du 21 février 2022. Le rapporteur a eu confirmation que **le montant de la compensation financière n'avait pas à couvrir le préjudice moral** lié à la spoliation. La CIVS n'inclut pas le préjudice moral dans les recommandations qu'elle formule relatives au montant des indemnités.

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 à la restitution, tout aussi 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 présenté, dans un lieu accessible au public, une **trace mémorielle de la spoliation dont elles ont été victimes**. Le directeur général de la Fondation pour la mémoire de la Shoah a ainsi estimé que cette solution ne soulevait pas d'objection dans la mesure où elle préservait à la fois la reconnaissance de la spoliation et sa juste indemnisation. Elle lui paraissait présenter des avantages du strict point de vue du bien culturel, en garantissant qu'il demeure accessible à tous plutôt qu'il ne retourne dans une collection privée.

La mise en œuvre de cette disposition pourrait néanmoins se heurter à une problématique financière, compte tenu de la faiblesse des crédits d'acquisition dont disposent annuellement les établissements. Peu de collectivités auront sans doute les moyens de déboursier une seconde

fois la valeur du bien sans une aide de l'État. Il n'est pas certain que ce dernier sera en capacité de les accompagner au regard de ses capacités d'acquisition modestes. Cette problématique illustre les difficultés engendrées par le faible montant consacré chaque année par l'État aux acquisitions. La commission s'inquiète de leur stagnation depuis plusieurs années.

En dépit des interrogations qu'elle peut soulever de prime abord, **la commission considère souhaitable la délivrance automatique d'un certificat d'exportation pour les biens qui feraient l'objet d'une restitution.** Prévues par le code du patrimoine, l'obligation de certificat répond au souci de contrôler la sortie du territoire des biens susceptibles de présenter le caractère de trésors nationaux. L'administration peut en refuser la délivrance au propriétaire demandeur, avec pour effet d'interdire l'exportation du bien pendant une durée de trente mois, délai durant lequel l'État peut se porter acquéreur du bien, quoique le propriétaire ne soit pas tenu d'accepter son offre. On pourrait considérer qu'il n'y a pas lieu de remettre en cause cette procédure de certificat, même en cas de restitution, dans la mesure où elle constitue un principe de bonne gestion des biens culturels à la disposition de l'État.

Néanmoins, la commission estime que la réparation de la spoliation ne serait pas complète si l'État venait à reprendre d'un côté le bien qu'il restituerait de l'autre. Elle constate que cette délivrance automatique du certificat d'exportation en cas de restitution correspondait déjà à la pratique actuelle mise en œuvre par le ministère de la culture et qu'elle serait sans doute indispensable dans un certain nombre de cas, dans la mesure où les ayants droit des propriétaires spoliés ni ne sont nécessairement ni ne vivent systématiquement en France. Elle estime enfin que les possibilités offertes de négocier à l'amiable le rachat du bien culturel une fois la spoliation établie étaient suffisantes pour permettre à l'État d'éviter, sous réserve de l'accord des propriétaires, la sortie du territoire de biens constituant des trésors nationaux.

La commission espère que **la mise en place d'une procédure institutionnalisée permettra d'inciter les établissements culturels à approfondir le travail de recherche sur la provenance des biens culturels de leurs collections, aujourd'hui tout juste lancé au sein des institutions nationales et encore balbutiant voire inexistant dans les établissements relevant des collectivités territoriales.**

Le parcours de tous les biens culturels acquis par les établissements depuis 1933 nécessite en effet d'être reconstitué afin de s'assurer qu'ils n'ont pas été spoliés pendant la période comprise entre 1933 et 1945. Il s'agit d'une tâche titanesque qui appelle sans doute à identifier des critères permettant de prioriser l'examen, dans un premier temps, des biens culturels les plus susceptibles d'avoir une provenance douteuse.

Il est important que le ministère de la culture continue d'impulser ce travail, en utilisant les divers outils disponibles (contrats d'objectifs et de moyens, circulaires) et qu'il assure une plus grande animation et coordination de ces travaux. Les établissements culturels semblent en

particulier désireux de réunions périodiques les rassemblant sur le sujet, afin d'échanger entre eux autour de bonnes pratiques.

Ce travail nécessite toutefois des moyens humains considérables. **Il ne pourra pas être réalisé dans des délais raisonnables sans financements nouveaux pour permettre aux établissements de recruter des personnels dédiés.** Le recrutement mutualisé de chercheurs de provenance pourrait s'avérer une solution intéressante, en particulier pour les établissements territoriaux ou les plus petits établissements nationaux.

L'application de cette procédure à tous les types de biens culturels, y compris les livres qui n'avaient pas été concernés par la loi de 2022, devrait permettre de poursuivre le travail amorcé au sein des bibliothèques depuis quelques années sous l'impulsion du service du livre et de la lecture. La Bibliothèque nationale de France, qui vient d'achever son travail sur les œuvres MNR, prévoit ainsi d'engager des recherches sur les biens acquis aux enchères pendant la période comprise entre 1933 et 1945.

La commission a adopté cet article sans modification.

Article 2

Procédure destinée à faciliter la restitution de certains biens culturels spoliés appartenant aux collections d'un musée de France privé

Cet article instaure une procédure permettant aux musées privés bénéficiant de l'appellation « musée de France » de faire sortir de leurs collections les biens acquis, soit par dons ou legs, soit avec le concours financier de l'État ou d'une collectivité territoriale, qui se révéleraient spoliés afin de les restituer à leurs propriétaires ou à leurs ayants droit.

La commission a adopté deux amendements visant à garantir la bonne application du présent article.

I. – La législation actuelle : l'inaliénabilité des biens des collections des musées de France privés acquis par dons ou legs ou avec le concours financier des collectivités publiques

À la différence des collections publiques, les biens relevant des collections des musées privés sont régis par le droit privé. N'étant pas inaliénables, il n'existe en principe aucun obstacle à ce que ceux qui s'avéreraient avoir été spoliés puissent être restitués à leurs propriétaires légitimes ou à leurs ayants droit, dès lors que le musée y consent.

Toutefois, l'article L. 451-10 du code du patrimoine prévoit **des règles spécifiques concernant les biens des musées privés ayant reçu l'appellation « musée de France ».**

D'une part, leurs collections sont insaisissables et imprescriptibles. D'autre part, **les biens acquis par dons et legs ou avec le concours financier de l'État ou d'une collectivité territoriale sont, comme les biens appartenant aux collections publiques, frappés d'inaliénabilité.** Ils ne peuvent être vendus ou transférés qu'à des personnes publiques ou des personnes morales de droit privé à but non lucratif qui se seraient engagées, au préalable, à maintenir l'affectation de ces biens à un musée de France. Une telle vente ou un tel transfert est par ailleurs conditionné à l'approbation préalable du ministre chargé de la culture, après avis du Haut conseil des musées de France.

En pratique, **ces dispositions rendent donc impossible la restitution d'un bien spolié acquis par dons ou legs ou avec l'aide d'une collectivité publique,** puisque les propriétaires légitimes ou leurs ayants droit sont des personnes physiques de droit privé.

II. – Le dispositif proposé : l'introduction d'une dérogation pour faciliter la restitution des biens des musées de France privés ayant fait l'objet d'actes de spoliations antisémites

Le présent article vise à **faire sauter le verrou de l'inaliénabilité** attachée aux biens des collections des musées privés de France acquis par dons ou legs ou avec le concours financier de l'État ou d'une collectivité territoriale.

Il insère, au sein du code du patrimoine, **un nouvel article L. 451-10-1 autorisant les musées privés de France à pouvoir restituer ces biens à leurs propriétaires ou à leurs ayants droit, lorsqu'ils s'avèrent avoir été spoliés entre 1933 et 1945 du fait des persécutions antisémites.**

Les musées privés de France se voient accorder la **faculté** de faire sortir ces biens de leurs collections aux fins de les restituer **après information du Haut conseil des musées de France.**

Comme pour les biens appartenant aux collections publiques, la décision de restitution par le musée est subordonnée à **l'avis préalable de la CIVS** chargée de caractériser l'existence de la spoliation et ses circonstances.

L'article autorise également les musées privés de France à convenir, d'un commun accord avec les propriétaires légitimes ou leurs ayants droit, de **modalités de réparation de la spoliation différentes de la restitution,** une fois la spoliation établie et le principe de la restitution acquise.

III. – La position de la commission : une mesure bienvenue pour inciter les établissements privés à agir en matière de réparation des spoliations antisémites

Cet article apparaît **indispensable afin qu’aucun obstacle juridique n’entrave la capacité des musées privés de France à participer à l’élan en faveur de la réparation des spoliations antisémites**. Il serait en effet incohérent que seuls les musées de France appartenant à l’État ou aux collectivités territoriales puissent bénéficier d’une dérogation de portée générale au principe d’inaliénabilité afin de faciliter la restitution des biens spoliés relevant de leurs collections, tandis que les musées de France appartenant à des personnes morales de droit privé à caractère non lucratif continueraient à devoir obtenir à chaque fois l’autorisation expresse du législateur afin de restituer les biens spoliés de leurs collections du fait des dispositions législatives qui leur resteraient applicables. Environ 13 % des 1 222 musées de France appartiennent à des personnes morales de droit privé à caractère non lucratif, soit un peu plus de 150.

La commission estime que cette disposition pourrait même jouer un rôle incitatif à l’égard des établissements privés bénéficiant de l’appellation « musée de France ». Elle y voit une mesure destinée à les encourager à restituer les biens spoliés de leurs collections et à approfondir le travail de recherche sur la provenance de celles-ci. La circulaire relative à la méthodologie du récolement et aux opérations de post-récolement des collections des musées de France demande, depuis 2016, à l’ensemble des établissements bénéficiant de l’appellation, que leur statut soit public ou privé, d’améliorer, à l’occasion du récolement, la connaissance des biens inscrits à leur inventaire et de « *documenter autant que faire se peut [...] les biens dont l’historique n’est pas clairement connu entre l’année 1933 (arrivée des Nazis au pouvoir en Allemagne) et l’année 1945 (fin de la Seconde guerre mondiale) et qui auraient pu faire l’objet, durant cette période, d’une spoliation ou d’une vente forcée* ».

Afin de respecter l’indépendance de ces établissements, le présent article n’impose pas aux musées privés de restituer, mais se contente de leur en offrir la faculté. Sans doute sera-t-il néanmoins délicat pour les propriétaires des établissements d’aller à l’encontre de l’avis de la CIVS si celle-ci a reconnu le caractère spolié du bien culturel, d’autant que leur décision de refus de restituer pourra alors être attaquée en justice par les propriétaires spoliés ou leurs ayants droit.

La procédure mise en place ménage par ailleurs la **possibilité d’une supervision par le Haut conseil des musées de France**. Le musée privé aura en effet l’obligation de le tenir informé avant de procéder à une éventuelle restitution de bien spolié. Le service des musées de France, qui assure le secrétariat du haut conseil, a indiqué qu’en cas de refus du propriétaire du musée de restituer un bien dont la spoliation aurait été reconnue par la CIVS, un dialogue s’engagerait nécessairement pour comprendre ses motivations et tenter d’infléchir sa position.

Il convient de noter que le code du patrimoine ne permet pas la possibilité d'un retrait de l'appellation « musée de France » en cas de manquement d'un propriétaire à ses obligations. Le législateur avait estimé, au moment de l'adoption de la loi sur les musées en 2002, qu'une telle disposition serait contre-productive, dans la mesure où elle pourrait inciter un propriétaire de mauvaise volonté à manquer à ses obligations afin d'obtenir d'en être déchargées.

Afin de garantir la bonne application du présent article, la commission a adopté, sur proposition de son rapporteur, un amendement visant à préciser le caractère dérogatoire de cette disposition au principe d'inaliénabilité applicable à certains biens des musées de France privés prévu à l'article L. 451-10 du code du patrimoine (**COM-4**). Dans le même souci, elle a renvoyé au décret pris en application de l'article 1^{er} le soin de fixer également les modalités d'application du présent article (**COM-5**). Il lui semble essentiel que des dispositions réglementaires puissent organiser les modalités d'intervention de la CIVS. À ce titre, elle jugerait pertinent que les musées privés développent un dialogue avec la CIVS comme le font déjà plusieurs établissements nationaux.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 3

Application de la loi aux demandes de restitution formulées avant sa publication

Cet article vise à rendre applicables les dispositions de la présente loi aux demandes de restitution déposées avant sa publication et encore en cours d'examen.

Il n'appelle pas d'observation de la part de la commission.

I. – Le dispositif proposé : garantir l'application des nouvelles dispositions résultant de cette loi aux dossiers de restitution de biens spoliés encore en cours d'examen

Cet article précise les conditions d'application de la présente loi. Il rend applicables les procédures de sortie des collections prévues aux articles 1^{er} et 2 aux **demandes de restitution en cours d'examen** à la date de sa publication.

II. – La position de la commission : une précision opportune compte tenu des gains qu'elle pourra procurer

La commission est favorable aux dispositions du présent article. Elles permettront d'accélérer, le cas échéant, la restitution des biens culturels qui font l'objet de dossiers actuellement ouverts auprès de la CIVS, si l'instruction détermine que ces biens ont effectivement fait l'objet d'actes de spoliation. Elles épargneront par ailleurs aux familles de victimes d'avoir à déposer une nouvelle demande de restitution afin de bénéficier de la nouvelle procédure une fois la loi entrée en vigueur.

D'après les informations communiquées au rapporteur, **six dossiers seraient concernés** : deux résulteraient de requêtes déposées par des familles de victimes, tandis que les quatre autres correspondraient à des œuvres identifiées comme potentiellement spoliées à la suite de recherches proactives menées par les établissements culturels relevant du ministère de la culture. Ils concerneraient moins d'une dizaine de biens culturels.

La commission a adopté cet article sans modification.

*

* *

En conséquence, la commission de la culture, de l'éducation et de la communication a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 17 MAI 2023

M. Laurent Lafon, président. – Nous examinons le rapport de notre collègue Béatrice Gosselin sur le projet de loi relatif à la restitution des biens culturels ayant fait l'objet d'actes de spoliations dans le contexte des persécutions antisémites perpétrées entre 1933 et 1945. L'examen de ce texte en séance publique est programmé le mardi 23 mai prochain.

Mme Béatrice Gosselin, rapporteur. – À peine plus d'un an après le vote d'une première loi de restitution de biens spoliés pendant la période nazie, le Gouvernement nous soumet un nouveau projet de loi sur le sujet.

Ce texte vise à donner une nouvelle impulsion au processus de réparation des spoliations commises pendant cette période. Contrairement au texte que nous avons examiné l'an passé, il n'a pas pour objet de restituer des biens précis, mais il vise à fixer le cadre applicable pour faire sortir des biens spoliés des collections publiques afin de les restituer à leurs propriétaires légitimes ou à leurs ayants droit, sans plus avoir à solliciter l'autorisation au cas par cas du législateur.

Les biens culturels appartenant aux collections publiques sont en effet frappés d'inaliénabilité. Ce principe étant de valeur législative, le vote d'une loi est nécessaire pour autoriser l'État ou des collectivités territoriales à y déroger et procéder à la restitution de biens appartenant à leurs collections.

Il est également possible d'obtenir du juge la restitution de biens spoliés sur le fondement de l'ordonnance du 21 avril 1945. Celle-ci frappe de nullité tout acte de spoliation commis en France par l'occupant ou par le régime de Vichy et en impose la restitution. Elle s'applique aussi aux biens qui auraient été intégrés aux collections publiques depuis leur spoliation.

Cette modalité de restitution ne revêt cependant pas la même portée. D'une part, elle ne permet pas d'obtenir la restitution des biens intégrés aux collections publiques dont les faits de spoliation n'auraient pas été commis sur le territoire français. D'autre part, sa mise en œuvre est conditionnée au dépôt d'une requête par les propriétaires spoliés ou leurs ayants droit.

Si la France souhaite manifester son engagement à faire davantage pour réparer les spoliations de biens culturels, conformément aux principes de Washington, c'est bien la voie législative qu'elle doit emprunter pour permettre à l'État et aux collectivités territoriales d'être à l'initiative de telles restitutions.

Dès l'examen de la loi de restitution l'an dernier, nous étions conscients qu'il ne s'agissait que d'une première étape et que l'adoption d'une loi-cadre serait rapidement requise pour mieux répondre à l'enjeu de cette nécessaire réparation. Un tel dispositif présente en effet de nombreux bénéfices par rapport aux lois d'espèce.

Les lenteurs et la complexité de la procédure parlementaire sont un frein au processus de restitution en décourageant les demandes des familles et le travail de recherche des établissements culturels. C'est un véritable problème alors qu'il nous faut, au contraire, accélérer le rythme des restitutions avant que la mémoire des familles de victimes ne s'estompe ou que les recherches ne s'avèrent impossibles en raison d'une trop grande distance avec les faits.

Compte tenu des efforts qu'ont engagés les établissements, sous l'impulsion du ministère de la culture, pour mieux identifier les biens spoliés au sein des collections publiques depuis quelques années, il serait dommage que les restitutions soient retardées et que notre ordre du jour se retrouve de plus en plus encombré par la multiplication des lois d'espèce.

Une loi-cadre serait utile afin d'accroître les recherches proactives et de mieux sensibiliser les acteurs culturels à cette problématique. Même si l'on constate désormais une véritable prise de conscience de la part des établissements sur la nécessité de réparer les spoliations, ceux-ci ne savent pas toujours quelles sont les obligations qui leur incombent en la matière. Une loi-cadre rendrait aussi le processus de restitution plus fiable et transparent.

Au-delà de ces arguments pratiques, je vois dans l'adoption par la France d'une telle loi un véritable symbole de sa détermination à traiter le problème dans sa globalité sur le long terme. Il doit s'agir d'une nouvelle étape dans notre politique de réparation des spoliations antisémites.

C'est d'ailleurs la raison pour laquelle je pense que le Gouvernement a eu raison de souhaiter distinguer, par trois lois séparées, le cadre applicable aux restitutions de biens spoliés, de restes humains et de biens coloniaux. Ces questions ne correspondent pas aux mêmes faits historiques ; les critères de restitution mis en place doivent être spécifiques.

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 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 intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation (CIVS), chargée d'apprécier l'existence de la spoliation et ses circonstances. Le texte est rédigé de telle sorte que la restitution s'impose à l'État ou à la collectivité territoriale lorsqu'il est établi que le bien a fait l'objet d'une spoliation.

Dans l'ensemble, les différentes personnes entendues ont toutes porté une appréciation très positive sur la procédure envisagée. Deux aspects méritent en particulier d'être soulignés.

Le premier est le périmètre de la procédure, suffisamment large pour qu'elle soit applicable à tous les types de biens culturels relevant du domaine public, y compris le mobilier, les livres et les instruments de musique, qui n'étaient pas concernés par la loi de restitution de 2022, mais aussi aux différentes formes de spoliations liées à des persécutions antisémites – les vols, les pillages, les mesures d'aryanisation et les ventes forcées –, quelle que soit l'autorité responsable et le lieu de leur perpétration. À la différence de la voie judiciaire, la restitution n'est pas limitée aux biens culturels spoliés en France pendant la période de l'Occupation.

Le deuxième élément positif, c'est le caractère objectif, transparent et collégial de la procédure mise en place, qui correspond à la position que notre commission a toujours défendue pour l'organisation des restitutions. Le recours à la CIVS est un élément sécurisant à la fois pour les familles de victimes et pour les établissements culturels qui conservent les biens.

Son expertise et sa compétence en matière de caractérisation des spoliations sont reconnues, y compris en ce qui concerne les biens culturels depuis que sa mission a été réformée en 2018 pour permettre d'améliorer la recherche et la restitution de ces biens. Son intervention est une garantie d'un examen scientifique et impartial des cas concernés.

Il est vrai que 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 pour les biens Dorville. Mais elle permettra de régler les cas dans lesquels la restitution des biens s'impose aux collectivités publiques de façon objective. C'est la raison pour laquelle nous pouvons accepter, en tant que législateur, de donner notre autorisation automatique à leur sortie des collections, sans avoir nous-mêmes à en examiner le bien-fondé au cas par cas.

À mon sens, 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 reste 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.

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. Cette disposition a été inspirée par la transaction conclue en 2021 par le musée Labenche d'art et d'histoire de Brive-la-Gaillarde avec les héritiers

d'un propriétaire allemand spolié, sur la tapisserie « L'Odorat » de la manufacture anglaise de Mortlake. Elle 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 de la part de l'établissement. Dans le cas du musée Labenche, les héritiers ont exigé de l'établissement qu'il retrace également le parcours de la tapisserie dans la salle dans laquelle elle est exposée. Cette disposition me paraît opportune. Elle est évidemment avantageuse pour la préservation des collections publiques.

Le musée d'art et d'histoire du judaïsme estime qu'elle aurait pu éventuellement permettre de conserver le tableau « Le Père » de Marc Chagall, qui revêtait une importance significative dans l'œuvre du peintre - son seul autoportrait - et qui a été restitué l'an dernier à la famille de son propriétaire spolié.

Mais, comme cette solution ne peut être imposée par la personne publique et repose sur l'accord des parties, elle apparaît juste et équitable, au même titre que la restitution. La Fondation pour la mémoire de la Shoah la juge favorablement, dans la mesure où elle préserve la reconnaissance de la spoliation et sa juste indemnisation. Elle estime que certaines familles de victimes puissent souhaiter que soit présentée, dans un lieu accessible au public, une trace mémorielle de la spoliation dont ils ont souffert.

Le fait que la collectivité publique se voit octroyer la possibilité de négocier le rachat du bien spolié justifie, à mon sens, une autre disposition du projet de loi : celle qui impose la délivrance automatique d'un certificat d'exportation pour les biens qui feraient l'objet d'une restitution. Ce fut l'un des points les plus débattus dans la mesure où le certificat d'exportation est un principe de bonne gestion des biens culturels.

Mais, outre que cette délivrance automatique correspond déjà à la pratique actuelle et que les biens devraient être, dans de nombreux cas, restitués à des personnes vivant à l'étranger, la réparation ne me paraîtrait pas complète si l'État venait à reprendre d'un côté le bien qu'il restituerait de l'autre.

Pour en revenir à la possibilité de négociation offerte aux personnes publiques de racheter le bien spolié, je m'inquiète que sa mise en œuvre ne bute sur des questions financières, au regard de la faiblesse des crédits d'acquisition que nous dénonçons 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.

L'article 2 autorise les propriétaires des musées privés labellisés « 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. Cette disposition se justifie par le fait que le code du

patrimoine interdit à ces musées de vendre ou de céder les biens acquis de cette manière, sauf s'il s'agit d'un autre musée de France.

La rédaction de cet article ne rend pas obligatoire la restitution de ces biens, mais se contente d'en offrir la faculté aux propriétaires des musées, après information du Haut Conseil des musées de France. Son but est d'empêcher que des obstacles juridiques n'entravent la capacité des musées privés de France à répondre à l'élan en faveur de la réparation des spoliations antisémites, mais aussi d'inciter ces établissements à restituer les biens spoliés de leurs collections et à approfondir le travail de recherche sur la provenance de celles-ci. Il me semble aller dans le bon sens. Je vous proposerai deux amendements destinés à en faciliter la bonne application.

L'article 3 vise à rendre applicables les dispositions de la présente loi aux demandes de restitution déposées avant sa publication et encore en cours d'examen. C'est une disposition de bon sens pour accélérer la restitution des biens dont l'instruction a déjà débuté. Le ministère de la culture m'a fait part de six dossiers concernés, dont deux émaneraient de demandes de familles, et quatre seraient le fruit de recherches proactives.

Au final, le contenu de ce projet de loi ne prête donc pas à critique. C'est davantage son application qui pourra soulever des difficultés.

À cet égard, je regrette de ne pas avoir pu prendre connaissance du contenu des mesures réglementaires qui seront prises pour son application. Non pas que je pense que le Gouvernement ne prendra pas les mesures appropriées rapidement, mais la mise en œuvre de la loi est intimement liée à l'adoption de ces règles.

Les modalités de saisine, de prise de décision et de recours ou encore les possibilités de réexamen des dossiers en cas de survenance d'un élément nouveau seront des éléments déterminants pour garantir le caractère opérant de la nouvelle procédure. Des clarifications étaient également attendues de la part des établissements culturels au sein desquels les biens sont conservés, concernant le rôle qui leur sera dévolu.

Au-delà des mesures d'application, ce sont surtout les moyens qui seront mis au service de cette politique de réparation qui influenceront sur l'application de cette nouvelle procédure.

Le projet de loi ne fait malheureusement que faciliter la perspective des restitutions. Mais il reste un immense travail à faire pour que celles-ci puissent intervenir.

Malgré des progrès ces dernières années, l'engagement de la France en termes humains et financiers reste modeste en comparaison de plusieurs de nos voisins européens, à commencer par l'Allemagne, dont l'État fédéral et les Länder ont consacré, depuis quinze ans, plus de 40 millions d'euros en matière de recherche de provenance sur les biens spoliés.

Sans véritable volontarisme politique et renforcement des moyens alloués à cette politique, je crains que les ambitions affichées par le projet de loi n'aient du mal à se matérialiser.

Se pose bien sûr la question du renforcement des effectifs de la CIVS et de la mission de recherche et de restitution des biens culturels spoliés du ministère de la culture 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.

J'insiste surtout sur l'absolue nécessité d'intensifier le travail de recherche de provenance. C'est la clé de voûte des restitutions à venir. Mais c'est un travail titanesque, complexe et chronophage, qui requiert un personnel qualifié et disponible.

La priorité doit donc être d'enrichir l'offre de formation, après la création d'un premier diplôme universitaire à Nanterre en 2022. Il faut ensuite débloquer des moyens pour que les établissements puissent recruter des chercheurs de provenance sur des postes à temps plein ou des missions temporaires quitte, éventuellement, à envisager des recrutements mutualisés. Il faut enfin faciliter ce travail en soutenant davantage les travaux de recherche sur la période 1933-1945, en améliorant encore l'accès aux archives, en particulier privées, et en approfondissant les réseaux de coopération internationale.

Au-delà de ce travail sur la recherche de provenance, il me semblerait utile que la médiation autour des œuvres spoliées et des Musées nationaux récupération (MNR) soit encore renforcée. Rendre compte de l'histoire des spoliations et retracer le parcours des œuvres font partie intégrante de la politique de réparation. Dans les domaines dans lesquels l'identification des biens spoliés est plus complexe – je pense en particulier aux livres ou aux instruments de musique, biens produits en série et qui portent rarement une trace distinctive permettant de les rattacher à leur ancien propriétaire –, raconter les spoliations est parfois la seule réparation possible.

M. Pierre Ouzoulias. – Très bien !

Mme Béatrice Gosselin, rapporteur. – Je vous propose de définir le périmètre pour l'application de l'article 45 de la Constitution. Il pourrait comprendre les dispositions qui ont trait à l'organisation, à la procédure et aux conditions de restitution des biens culturels spoliés aux Juifs pendant la période nazie. En revanche, je vous propose que nous excluions de ce périmètre les dispositions ayant pour objet de définir les modalités de restitution de biens culturels n'entrant pas dans la catégorie de ceux spoliés aux Juifs pendant la période nazie.

Il en est ainsi décidé.

Mme Sabine Drexler. – C'est le deuxième texte examiné par notre commission sur ce sujet sensible des restitutions d'œuvres d'art spoliées pendant la Seconde Guerre mondiale et qui appartiennent à des collections publiques, des objets qui ne devraient pas être là et qui n'auraient jamais dû être là.

Au-delà de la dépossession, la spoliation constitue une atteinte grave à la dignité des individus. Elle est la négation de leur humanité, de leur mémoire, de leurs souvenirs et de leurs émotions. Aujourd'hui, les œuvres spoliées non restituées sont parfois les seuls biens qui restent aux familles. S'il ne peut réparer l'irréparable, ce travail de restitution est nécessaire et utile et répond à une exigence de vérité et de justice.

En France, en raison du caractère inaliénable de ces collections, le droit du patrimoine ne permet pas de faire sortir des œuvres des collections publiques même si leur spoliation est démontrée. Mais alors que les recherches de provenance menées par la mission de recherche et de restitution des biens culturels et spoliés entre 1933 et 1945 par certains musées font justement apparaître des œuvres spoliées dans les collections publiques, le droit français ne permet leur sortie que par la loi, car il manque dans le code du patrimoine une disposition législative qui le permette. Ce texte est à cet égard une avancée notable, très attendue par les familles. On estime qu'il y a eu au moins 5 millions de livres et 100 000 œuvres spoliés en France pendant l'Occupation. Environ 45 000 d'entre elles ont été restituées après la guerre, et près de 2 200 œuvres font partie des collections des musées nationaux. Ces chiffres sont fondés sur les déclarations des personnes spoliées après la guerre, mais toutes n'ont pas déclaré la disparition ou la vente forcée de leurs biens. Ces chiffres sont probablement sous-estimés. Le mouvement de réparation engagé ces dernières années est important et constitue un encouragement à régler le sort des autres MNR, toujours orphelines, qui attendent leur restitution.

Il est heureux que cette volonté de réparation anime de plus en plus de musées voulant faire la lumière sur la provenance de leurs collections. Plusieurs d'entre eux ont engagé des travaux de recherche afin d'identifier d'éventuelles œuvres à la provenance douteuse. Nous connaissons la difficulté de mener de tels travaux nécessitant beaucoup de persévérance et de continuité, et qui ne permettent malheureusement pas aussi fréquemment qu'on le souhaiterait des résultats comme ceux que nous attendons et que nous espérons aujourd'hui. Il est regrettable que le ministère de la culture ne puisse mettre davantage de moyens pour accompagner les musées dans ces travaux ardues et de longue haleine.

Je salue le travail du rapporteur et la qualité de son rapport. Le groupe LR votera ce texte sans aucune hésitation.

M. Pierre Ouzoulias. – Je remercie le rapporteur pour la qualité de son travail. Il y avait beaucoup d'émotion durant la présentation du rapport :

c'est rare qu'un rapporteur s'exprime dans un silence de cathédrale. Nous sommes tous impliqués, en conscience et personnellement, dans ce sujet.

Les auditions ont été très riches, passionnantes, parfois bouleversantes, car elles nous ont permis de voir la réalité de la spoliation qui dépasse l'entendement. Nous n'allons traiter que des œuvres d'art, alors que plusieurs centaines de trains ont été envoyés en Allemagne.

Les spoliations ont été mises en œuvre par tout l'appareil militaire du III^e Reich et par toute l'administration de Vichy : tous les fonctionnaires ont collaboré à ce funeste projet politique. C'est terrifiant.

Jamais le marché de l'art français n'a été aussi florissant qu'entre 1940 et 1944. Des collections personnelles se sont constituées à ce moment-là. Les musées, sans trop regarder l'origine des œuvres, ont aussi puisé dans ces ventes pour enrichir leurs collections. On regarde aujourd'hui ces tableaux sans prendre conscience de leur origine.

Les restitutions ont été actives jusqu'à la fin des années 1950. Puis durant quarante ans, il ne s'est plus rien passé : on a voulu oublier, tout le monde s'est réfugié dans un déni total. Il a fallu atteindre 1990 pour les premiers articles, 1995 pour la déclaration de Jacques Chirac au Vel d'Hiv qui crée le choc politique et symbolique permettant ensuite un travail de mémoire.

En 2000, la mission Mattéoli a été décisive, après un travail de très grande qualité qui a duré trois ans. Cela a permis de mettre en place deux instruments intéressants : une commission scientifique qui instruit avec les méthodes de l'histoire de l'art et une commission administrative avec des hauts magistrats administratifs qui donnent un avis au Gouvernement. Cela permet d'assurer la transparence des travaux pour le Parlement et les citoyens.

Le Parlement débattrait de trois textes ; nous débattons aujourd'hui du premier, avant ceux sur les restes humains et les spoliations coloniales. Le système mis en place pour les spoliations antisémites, avec ces deux commissions, devrait inspirer au moins le troisième texte sur les spoliations coloniales. Ce n'est pas la préconisation de M. Martinez qui préfère entretenir une sorte d'entre-soi entre l'exécutif et les conservateurs de musée, soit tout ce qui a fait qu'il ne s'est rien passé durant des années. On ne peut s'en satisfaire, il faut plus de transparence.

Pourquoi légiférer si longtemps après ? Ce sont des crimes odieux, contre l'humanité, et qui sont donc imprescriptibles. Il faudra continuer ce travail de mémoire et de restitution pour essayer de rendre justice, même si notre travail législatif est dérisoire face à l'ampleur des crimes. Tant que nous aurons la possibilité de restituer, il faudra le faire pour maintenir cette mémoire.

J'insiste, ce n'est pas une loi mémorielle. Le Parlement n'écrit pas l'histoire, mais il couche sur le papier législatif la réalité de ce qui s'est passé du point de vue du droit. Nous ne portons pas un jugement moral sur l'Allemagne nazie ou sur le régime de Vichy. Nous actons juste que ce

régime a voté des lois permettant la spoliation ; c'est sur la base de ces lois que nous organisons la restitution.

M. Lucien Stanzione. – En février 2022, le Parlement s'est prononcé pour la restitution des biens spoliés durant la période nazie, avec un vote unanime. Cette première étape nécessitait d'être complétée par un dispositif plus général encadrant la procédure.

Je renvoie la paternité de tout ce travail à Catherine Morin-Desailly qui a beaucoup travaillé, durant des années, sur ces questions. C'est ce qui a déterminé la mise en place de ce travail de fond. Je salue le rapporteur avec laquelle j'ai beaucoup cheminé durant les auditions. Tout cela a été fait avec beaucoup d'émotion.

Une fois n'est pas coutume, je salue la volonté de la ministre de la culture d'avancer dans ce domaine.

L'accélération de la restitution des biens spoliés est indispensable, malgré une mise en œuvre compliquée. Il faut réduire les délais. La restitution est une nécessité morale et un impératif éthique. Ces biens représentent le souvenir et l'héritage de personnes, de familles dont la vie a été bouleversée à jamais par le nazisme.

Notre démarche s'inscrit dans le sens d'un apaisement, d'une réconciliation, d'une reconnaissance de notre histoire. C'est un acte symbolique fort et indispensable, comprenant l'ampleur des pertes subies par les victimes de l'obscurantisme. Nous renforçons ainsi notre engagement envers la justice et la dignité humaine.

Les délais actuels sont inacceptables, prolongeant la douleur des survivants et de leurs descendants qui attendent justice. Il est urgent de réduire ces délais de restitution et de simplifier le processus, pour ne plus passer par la voie législative pour chacune des œuvres.

Nous devons nous interroger sur le partage des biens et sur leur valeur universelle. Nous ferons trois remarques, probablement sous la forme d'amendements de séance : la CIVS va être remodelée par décret. Or dans le nouveau dispositif, on passe du « tout parlementaire » au « rien parlementaire ». Il serait opportun de faire siéger un député et un sénateur, au moins à titre consultatif.

Par ailleurs, j'évoquerai le partage de la valeur culturelle des œuvres restituées. Il y a un droit absolu à la restitution aux propriétaires. Mais l'œuvre d'art est une œuvre universelle. Il faut trouver des moyens pour continuer à en prendre connaissance, sous forme photographique ou autre, même si elle a été restituée à la famille ou aux ayants droit.

Enfin, malgré l'avis de la CIVS, la décision finale appartient soit au conservateur, soit à la collectivité territoriale détentrice de l'objet. Rien n'est prévu en cas de désaccord. Il faut y réfléchir.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Cette question nous occupera dans les prochains mois, avec trois textes.

Nous devons réaffirmer que le Sénat a été moteur depuis de très longues années sur ce sujet. Nicolas About, en 2001, avait déposé au Sénat le premier texte de restitution de la Vénus hottentote à l’Afrique du Sud ; il y a eu ensuite le texte sur les têtes maories. Pensons aussi à Corinne Bouchoux, qui avait, en tant qu’historienne, réalisé un travail durant plusieurs années sur les œuvres spoliées par les nazis, avant de mener une mission d’information sur le sujet au nom de notre commission en 2013. Il aura fallu dix ans pour que le Gouvernement se saisisse enfin d’un sujet sur lequel nous l’avions alerté. Lors du débat sur la loi relative à la liberté de la création, à l’architecture et au patrimoine (LCAP), nous avons adopté quelques dispositions pour inciter à ce travail de recherche de provenance.

La question des moyens dépend de la volonté politique de faire ou non, tant pour le ministère, les musées nationaux ou les musées territoriaux.

Après le rapport de Corinne Bouchoux, des rapports d’étape ont insisté sur la recherche de la provenance et la traçabilité. Lors de notre mission d’information sur les restitutions des œuvres d’art, avec Pierre Ouzoulias et Max Brisson, nous avons dit combien cette question était cruciale. Actuellement, le ministère n’est pas à la hauteur.

Le triptyque proposé correspond au rapport Martinez. Il met la lumière sur certaines œuvres ou restes humains sensibles conservés dans les musées, et en fait une affirmation politique ; c’est une bonne chose.

Jean-Luc Martinez salue le travail du Sénat, notamment sur les restes humains. La remarque est osée, sachant que la Commission scientifique nationale des collections a disparu avec la loi d’accélération et de simplification de l’action publique (Asap), alors que nous nous étions battus pour elle...

Monsieur Ouzoulias, nous devons tracer notre chemin et remettre l’idée d’une structure double avec un conseil *ad hoc* émettant des avis et un conseil d’expert dans le troisième texte.

Nous avons voté à l’unanimité l’article 1^{er} de la loi sur les restes humains, et la ministre l’a repris. Les restes humains sont un cas à part. Il n’y a pas besoin de l’avis spécifique de cette commission.

Depuis hier, la proposition de loi que nous avons redéposée avec Max Brisson et Pierre Ouzoulias est ouverte à la cosignature de l’ensemble des membres de notre commission.

Je félicite le rapporteur. Le groupe UC la suit à 100 %.

M. Bernard Fialaire. – On ne peut aborder cette période et les victimes de l’idéologie nazie, par extermination ou spoliation, sans émotion.

Je rappelle la reconnaissance de la responsabilité de l'État français dans cette collaboration. C'est donc doublement douloureux.

Je remercie le rapporteur. J'ai été très sensible à plusieurs témoignages. Je sais que le périmètre limite aux biens spoliés durant la période nazie, mais nous avons reçu des messages nous alertant. En pensant traiter ce sujet à part en le déconnectant d'autres spoliations – par exemple coloniales –, faisons attention à ne pas alimenter un certain antisémitisme par ce traitement spécial. Certes, ce n'est pas du tout notre intention, mais soyons prudents dans notre communication et servons-nous de cette démarche pour nous en servir pour toutes les spoliations.

Interrogeons-nous aussi sur l'inaliénabilité des œuvres. Faisons-la évoluer sur la dimension culturelle d'une œuvre plutôt que sa patrimonialité, et donc sa propriété. Et discutons sur la nue-propriété et l'usufruit, sur des œuvres nécessaires à un dialogue culturel dans les musées, ou celles indispensables pour l'identité d'un territoire ou de peuples. Allons un peu plus loin. Il y a aussi la dimension universelle des biens culturels, qui appartiennent à un patrimoine universel.

Sur la délivrance automatique des certificats d'exportations, si la délivrance des certificats d'exportation est retardée, c'est pour permettre une négociation entre le musée et la personne. Mais au bout de deux ans, faute d'accord, l'exportation est automatique. Il faut raccourcir les délais, mais ne pas supprimer ces certificats. Il y a deux choses : les œuvres spoliées importées en France à cette occasion, et celles qui ont toujours été sur notre territoire. Avant de les exporter, il faut pouvoir s'interroger sur ces dernières, et avoir un traitement différencié.

La présence de parlementaires au sein de la CIVS est-elle symboliquement forte ? C'est aussi une tâche chronophage. Le plus important, c'est que nous soyons informés régulièrement plutôt que d'avoir une présence symbolique. Nous avons déposé un amendement pour recevoir régulièrement des rapports. Nous voterons ce projet de loi, mais souhaitons l'élargir à une démarche plus large.

Mme Monique de Marco. – Je félicite le rapporteur.

En 2013, Corinne Bouchoux, ancienne membre de cette commission, estimait que la France n'avait pas été au bout de ses recherches. En ouvrant le débat sur la spoliation des Juifs par les nazis, elle a enclenché une dynamique. Mais dix ans sont passés ! Elle était très critique sur le rôle de la France.

Ce texte est un nouvel engagement de la France pour la restitution de ces œuvres spoliées, en application des principes de Washington. Nous ne déposerons pas d'amendement. Les vôtres nécessitent réflexion.

Je vous remercie pour ce travail qui ouvrira la porte à d'autres débats. Il faut ouvrir la porte à la restitution d'œuvres spoliées dans d'autres contextes historiques, par exemple les bronzes du Palais d'été ou les œuvres

volées durant la période coloniale – certes, ce n'est pas le même contexte. Nous voterons ce texte.

M. Jacques Gersperrin. – Je félicite Mme Gosselin. Nous sommes tous touchés, et je l'ai été personnellement, par des biens spoliés dans ma famille. Ces biens n'ont pas toujours été correctement évalués. Certains ont profité de cette période sombre de l'Histoire.

Vous avez parlé des différents types de commissions. Sont-elles suffisantes pour prouver l'existence des vols et confiscations antisémites ?

Si vous deviez hiérarchiser les moyens nécessaires, quelles seraient les priorités ?

Mme Samantha Cazebonne. – L'année dernière, lors de l'examen du projet de loi ayant permis la sortie de quinze œuvres des collections publiques pour les restituer ou les remettre aux ayants droit de leurs propriétaires spoliés, des voix se sont élevées pour demander une loi-cadre afin d'éviter la multiplication de lois particulières et d'accélérer les restitutions. C'est chose faite avec ce projet de loi ; notre groupe s'en réjouit.

Apport important, ce projet de loi permet à la personne publique concernée de prendre l'initiative de la restitution du bien, alors que l'ordonnance du 21 avril 1945 repose sur l'initiative de la victime ou de ses ayants droit. Notre groupe votera ce projet de loi.

Mme Béatrice Gosselin, rapporteur. – Je vous remercie de vos retours. La CIVS est une commission administrative ; il y a aussi une commission scientifique qui effectue des recherches de provenance. Elle est constituée de professionnels du secteur de l'art, du monde judiciaire, de généalogistes. Par contre, un point pose problème, le manque de personnel : seuls quelques grands musées ont parfois du personnel dédié aux recherches. C'est moins vrai pour les plus petits musées ou ceux des collectivités territoriales, où le personnel est limité. C'est pourquoi il faut plaider sur la mise en place de mutualisations, ou d'un accompagnement par la mission de recherche et de restitution, comme ce fut le cas pour le musée d'Orsay. La recherche de provenance sur les œuvres d'art est une chose, mais celle sur les bibliothèques est compliquée parce que les livres sont produits en série et ils ne comportent souvent pas de trace permettant de les relier à leur ancien propriétaire. C'est un domaine dans lequel il faudra une impulsion pour disposer de moyens humains et financiers. Les besoins financiers se feront aussi sentir en cas de modalités de réparation autres que des restitutions : le musée Labenche a ainsi racheté 140 000 euros la tapisserie spoliée - l'équivalent de deux ans de fonctionnement ! Cela a été permis grâce à des aides de la ville et du département.

Je remercie mes collègues ayant participé aux travaux. Durant quarante ans, il ne s'est pas passé grand-chose dans les musées, car les conservateurs ont plutôt envie de garder leur collection plutôt que de la voir redistribuée à travers le monde. La prise de conscience de M. Chirac, la

mission Mattéoli surtout le rapport Bouchoux ont donné une réelle impulsion au sujet. Mme Bouchoux, que nous avons entendue, a toujours un regard critique sur le sujet. Elle estime qu'on n'en fait pas encore assez. Quand il faut restituer, que va-t-il rester dans le musée ? Le musée Labenche a conservé l'œuvre, mais un travail pédagogique a été réalisé à l'intérieur du musée sur les œuvres spoliées. Voilà une façon de reconnaître la spoliation. À l'avenir, on pourrait imaginer, grâce aux nouveaux moyens techniques, des reproductions ou des hologrammes pour conserver l'œuvre qui avait été accrochée là et qui aurait été restituée.

Il faut aussi des moyens techniques, comme la recherche d'écriture en cas de manuscrits, ou la dématérialisation des œuvres, mais aussi des livres. Les progrès technologiques permettent une recherche proactive plus importante, mais le temps est compté. Plus les choses tardent, plus la réparation ne se fait pas et plus les ayants droit sont difficiles à retrouver.

Ce texte reconnaît la responsabilité de l'État français et d'autres pays dans la spoliation. Je fais un vœu pieux : que le travail pour cette loi-cadre soit un chemin pour les textes sur les biens coloniaux et les restes humains, qui ont des caractéristiques différentes, mais le même besoin de réparation.

Pourquoi n'y a-t-il pas une seule loi-cadre ? Certains envisageaient de n'en faire qu'une avec des commissions différentes. Mais surtout, avoir une loi-cadre différente permet de prendre en considération des spoliations différentes et des actes différents, avec des contextes historiques différents. Personnellement, il me semble important qu'il y ait une recherche et une réparation unitaire pour les biens spoliés aux Juifs durant la Seconde Guerre mondiale, et un autre travail pour les restes humains et pour les biens spoliés pendant la période coloniale. Conservons le caractère inaliénable et obligatoire des restitutions des biens spoliés aux familles juives.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

M. Pierre Ouzoulias. – La formulation de l'alinéa 7 de l'article 1^{er} me pose problème, car il précise : « dans le contexte des persécutions antisémites perpétrées par l'Allemagne nazie et par les autorités des territoires qu'elle a occupés, contrôlés ou influencés, notamment l'autorité de fait se disant "gouvernement de l'État français". ». Je regrette d'abord que ne soit pas citée l'Alsace-Moselle, territoire annexé – et non seulement occupé – où s'appliquaient les lois du Reich. Il faudrait le dire.

M. Claude Kern. – Tout à fait.

M. Pierre Ouzoulias. – Avec l'adverbe « notamment », on a le sentiment que les lois prises par Vichy auraient pu l'être sous la contrainte de l'Allemagne nazie, ce qui n'a pas été le cas. L'ordonnance du 21 avril 1945, prise par le général de Gaulle au nom du gouvernement provisoire de la République française, parle des spoliations « en vertu des

prétendues lois, décrets et arrêtés, règlements ou décisions de l'autorité de fait se disant gouvernement de l'État français ». Il ne faudrait pas que, par l'imprécision de cet adverbe, on revienne sur une réalité historique admise depuis 1945. Certes, mon amendement est mal rédigé. J'entends parfaitement l'argumentaire de notre rapporteur et y souscris. Je vais retirer mes amendements, mais il faut trouver une meilleure rédaction en vue de la séance publique. Mon amendement **COM-2** remet dans le contexte des persécutions antisémites à la fois l'Allemagne nazie, les territoires qu'elle a annexés et contrôlés et l'État français.

M. Claude Kern. – Je souscris aux propos de notre collègue.

Mme Sabine Drexler. – Et moi également.

M. Laurent Lafon, président. – Je partage les remarques de M. Ouzoulias : la rédaction initiale et imprécise du Gouvernement porte à confusion. Cela mérite une réflexion consensuelle.

L'amendement COM-2 est retiré.

L'article 1^{er} est adopté sans modification.

Article 2

Mme Béatrice Gosselin, rapporteur. – Pour plus d'intelligibilité, l'amendement **COM-4** vise à préciser que l'autorisation accordée aux propriétaires de musées privés de restituer les biens qu'ils ont acquis par dons ou legs ou avec le concours financier d'une collectivité publique constitue une dérogation aux dispositions prévues.

Les musées privés ne peuvent donner ou échanger leurs œuvres qu'avec d'autres musées. Ils ne peuvent faire ce que font les musées territoriaux après un avis de restitution de la CIVS. Nous précisons que les musées privés ont, par dérogation, le même travail à faire au sujet de ces œuvres spoliées.

M. Laurent Lafon, président. – C'est une précision importante.

L'amendement COM-4 est adopté.

*L'amendement **COM-3** est retiré.*

Mme Béatrice Gosselin, rapporteur. – L'amendement **COM-5** vise à s'assurer que la nouvelle disposition relative aux musées privés puisse correctement s'appliquer. Elle renvoie au décret qui sera pris pour organiser la nouvelle procédure pour les musées publics le soin de définir également la procédure pour les biens acquis par dons ou legs ou avec le concours financier d'une collectivité publique appartenant à des musées privés de France. L'objectif est notamment que soient bien définies les modalités selon lesquelles la CIVS rendra son avis pour ces biens.

L'amendement COM-5 est adopté.

L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 3

L'article 3 est adopté sans modification.

Après l'article 3

Mme Béatrice Gosselin, rapporteur. – La rédaction de l'amendement **COM-1** laisse planer un doute sur le fait de savoir si la demande de rapport porte sur la liste des restitutions de biens spoliés effectuées ou sur l'inventaire des biens des collections publiques qui s'avéreraient spoliés.

M. Bernard Fialaire. – Les deux !

Mme Béatrice Gosselin, rapporteur. – Je partage votre souci que les établissements culturels travaillent sur la provenance des biens de leurs collections. Je ne crois cependant pas qu'une demande de rapport soit l'outil le plus approprié. Vous connaissez la position traditionnelle du Sénat sur les demandes de rapport. Mais, surtout, l'enjeu me paraît davantage être celui des moyens accordés aux établissements pour mener à bien cette mission. C'est un point sur lequel il nous faudra être vigilants lors de l'examen du prochain projet de loi de finances.

Cette demande de rapport est-elle nécessaire ? Retrait, sinon avis défavorable.

M. Bernard Fialaire. – Nous avons tous reconnu que nous avons besoin d'informations. Cette demande me semble nécessaire.

Mme Béatrice Gosselin, rapporteur. – Les biens spoliés déjà restitués sont répertoriés, de même que les MNR.

M. Bernard Fialaire. – Il faut informer le Parlement.

M. Laurent Lafon, président. – Nous pourrions en débattre avant la séance publique.

L'amendement COM-1 n'est pas adopté.

La proposition de loi est adoptée, à l'unanimité, dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

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			
Article 1^{er}			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. OUZOULIAS	2	Modification de la définition des spoliations couvertes avec l'introduction d'une référence aux lois et règlements antisémites de Vichy	Retiré

Article 2			
Mme GOSSELIN, rapporteur	4	Précision juridique	Adopté
M. OUZOULIAS	3	Modification de la définition des spoliations couvertes avec l'introduction d'une référence aux lois et règlements antisémites de Vichy	Retiré
Mme GOSSELIN, rapporteur	5	Introduction d'un renvoi à un décret d'application	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 3			
M. FIALAIRE	1	Demande de rapport sur l'inventaire des restitutions de biens spoliés	Rejeté

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Vendredi 7 avril 2023

- *Ministère de la culture – Cabinet de Mme la Ministre* : **MM. Sylvain AMIC**, conseiller en charge des musées, des métiers d'art, du design et de la mode, et **Tristan FRIGO**, conseiller technique en charge des relations avec le Parlement et les élus.

- *Ministère de la culture* :

- *Secrétariat général* : **MM. Yannick FAURE**, chef du service des affaires juridiques et internationales, et **David ZIVIE**, responsable de la Mission de recherche et de restitution des biens culturels spoliés entre 1933 et 1945 ;

- *Direction générale des Patrimoines et de l'architecture (DGPA)* : **Mme Claire CHASTANIER**, adjointe au sous-directeur des collections au service des musées de France.

Mercredi 12 avril 2023

Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations (CIVS) : **M. Michel JEANNOUTOT**, président, **Mmes Claude BITTER**, rapporteure générale, et **Sylviane ROCHOTTE**, directrice par intérim.

Jeudi 13 avril 2023

- *Ministère de la culture - Direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC) – Service du livre et de la lecture* : **M. Pierre-Jean RIAMOND**, chef du bureau du patrimoine.

- *Audition commune* :

- *Établissement public du Musée du Louvre* : **M. Kim PHAM**, administrateur général, et **Mme Emmanuelle POLACK**, chargée d'études et de recherche à la direction du soutien aux collections, historienne de l'art ;

- *Établissement public des Musées d'Orsay et de l'Orangerie-Valéry Giscard d'Estaing* : **M. Emmanuel COQUERY**, directeur adjoint de la conservation et des collections.

Mardi 25 avril 2023

Fondation pour la mémoire de la Shoah : **M. Philippe ALLOUCHE**, directeur général.

Mercredi 3 mai 2023

- *Musée Labenche* : **M. Vincent RIGAU-JOURJON**, directeur et directeur du pôle Arts et patrimoine de la ville de Brive-la-Gaillarde.

- **Mme Corinne BOUCHOUX**, ancienne sénatrice, rapporteure en 2013 de la mission d'information de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication sur les œuvres d'art spoliées par les nazis, historienne.

- **Mme Corinne HERSHKOVITCH**, avocate à la cour, présidente de l'association pour le soutien aux travaux de recherche engagés sur les spoliations (Astres).

Mardi 9 mai 2023

- *Bibliothèque nationale de France (BnF)* : **Mmes Laurence ENGEL**, présidente, et **Anne PASQUIGNON**, adjointe au directeur des collections chargée des affaires scientifiques et techniques.

- *Musée d'art et d'histoire du judaïsme (MAHJ)* : **Mme Dominique SCHNAPPER**, présidente, **M. Paul SALMONA**, directeur.

- **M. Pierre-François VEIL**, avocat à la cour.

Contributions :

Entretien téléphonique le lundi 15 mai 2023 avec **Mme Valérie GUILLAUME**, vice-présidente d'ICOM-France, directrice du musée Carnavalet - Histoire de Paris et de la crypte archéologique de l'Île de la Cité à Paris, vice-présidente d'ICOM-France.

Projet de loi n° 539 (2022-2023) relatif à la restitution des biens culturels ayant fait l'objet de spoliations dans le contexte des persécutions antisémites perpétrées entre 1933 et 1945

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie².

Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

¹ Cf. *commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.*

² Cf. *par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.*

³ *Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.*

⁴ *Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.*

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission de la culture, de l'éducation et de la communication a **arrêté**, lors de sa réunion du mercredi 8 mars 2023, **le périmètre indicatif du projet de loi n° 539 (2022-2023) relatif à la restitution des biens culturels ayant fait l'objet de spoliations dans le contexte des persécutions antisémites perpétrées entre 1933 et 1945.**

Elle a considéré que ce **périmètre incluait les dispositions** relatives à l'organisation, à la procédure et aux conditions des restitutions des biens culturels spoliés aux Juifs pendant la période nazie.

En revanche, la commission a estimé que ne présentaient **pas de lien, même indirect, avec le texte déposé**, des amendements ayant pour objet de définir les modalités de restitution de biens qui n'entreraient pas dans la catégorie des œuvres spoliées aux Juifs pendant la période nazie.

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp122-539.html>