



2017/2023(INI)

30.10.2018

PROJET DE RAPPORT

sur les demandes transfrontalières de restitution des œuvres d'art et des biens culturels volés au cours de pillages perpétrés en période de conflit armé et de guerre
(2017/2023(INI))

Commission des affaires juridiques

Rapporteur: Pavel Svoboda

Rapporteur pour avis (*):
Nikolaos Chountis, commission de la culture et de l'éducation

(*) Commission associée – article 54 du règlement intérieur

SOMMAIRE

	Page
PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN	3
EXPOSÉ DES MOTIFS	7

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur les demandes transfrontalières de restitution des œuvres d'art et des biens culturels volés au cours de pillages perpétrés en période de conflit armé et de guerre (2017/2023(INI))

Le Parlement européen,

- vu ses résolutions du 14 décembre 1995 sur la restitution des biens confisqués aux communautés juives¹ et du 16 juillet 1998 sur la restitution des biens des victimes de l'Holocauste²,
- vu la directive 2014/60/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre³,
- vu l'article premier du protocole n° 1 à la convention européenne des droits de l'homme,
- vu l'article 17 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne,
- vu le règlement (CE) n° 116/2009 du Conseil du 18 décembre 2008 concernant l'exportation de biens culturels⁴,
- vu sa résolution du 17 décembre 2003 sur un cadre juridique pour la libre circulation dans le marché intérieur des biens dont la propriété est susceptible d'être contestée⁵,
- vu l'étude réalisée en 2016 par la direction générale des politiques internes intitulée «Demandes transfrontalières de restitution des œuvres d'art volées au cours de pillages perpétrés en période de conflit armé et de guerre, et modes de règlement extrajudiciaire des litiges»,
- vu le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données),
- vu sa résolution du 17 décembre 2003 sur un cadre juridique pour la libre circulation dans le marché intérieur des biens dont la propriété est susceptible d'être contestée⁶,
- vu l'article 52 de son règlement intérieur,
- vu le rapport de la commission des affaires juridiques et l'avis de la commission de la culture et de l'éducation (A8-0000/2018),

¹ JO C 17 du 22.1.1996, p. 199.

² JO C 292 du 21.9.1998, p.166.

³ JO L 159 du 28.5.2014, p. 1.

⁴ JO L 39 du 10.2.2009, p. 1.

⁵ Textes adoptés de cette date, P5_TA(2003)0584.

⁶ JO C 91E du 15.4.2004, p. 500.

- A. considérant que, dès la fin de la Seconde Guerre mondiale, des tentatives ont été entreprises de retrouver et de rapporter dans leurs pays d'origine les biens volés au cours de pillages;
- B. que les pillages durant les conflits armés demeurent un problème largement répandu, qui a des conséquences juridiques lourdes;
- C. considérant que les principes de la conférence de Washington sur les œuvres d'art confisquées par les nazis, le forum de Vilnius et la déclaration de Terezin sur les biens confisqués pendant l'Holocauste et les questions connexes insistent sur l'importance de la restitution des biens personnels immeubles; qu'entre mille et deux mille œuvres d'art auraient été restituées depuis la conférence de Washington¹; qu'il n'existe pas de liste exhaustive des œuvres d'art restituées au cours des dernières années;
- D. considérant que certaines œuvres d'art n'ont toujours pas été retrouvées et attendent encore d'être restituées à leurs propriétaires légitimes ou aux héritiers de ceux-ci; que, lors de la conférence de Washington de 1998, Jonathan Petropoulos a estimé à environ 650 000 le nombre des œuvres d'art volées dans l'ensemble de l'Europe et que Ronald Lauder a déclaré que 11 000 œuvres d'une valeur cumulée estimée au moment de la conférence (1998) à entre 10 et 30 milliards de dollars n'avaient toujours pas été retrouvées; que la Conférence des demandes de restitution et l'Organisation mondiale juive pour la restitution répondent en général qu'il n'existe pas d'estimations fiables; qu'environ 650 000 œuvres d'art ont été volées, dont 100 000 demeureraient introuvables;
- E. considérant que les plaignants continuent de faire face à des obstacles juridiques qui tiennent, d'une part, à la nature souvent très particulière de leurs demandes et, de l'autre, à l'extinction des actes législatifs en matière de restitution adoptés après la guerre, à la non-rétroactivité des règles générales, aux dispositions relatives aux délais de prescription pour les plaintes, ainsi qu'à la prescription acquisitive et à la bonne foi;
- F. considérant qu'il n'existe pas de législation de l'Union qui régit de manière explicite et exhaustive les demandes de restitution d'œuvres d'art et de biens culturels volés par des particuliers au cours de pillages durant des conflits armés;
1. regrette qu'à ce jour sa résolution sur un cadre juridique pour la libre circulation dans le marché intérieur des biens dont la propriété est susceptible d'être contestée, dans laquelle le Parlement européen demandait à la Commission d'entreprendre une étude sur divers points relatifs aux règles de droit civil et de procédure, sur la recherche de la provenance, sur des systèmes de catalogage, sur des mécanismes de règlement extrajudiciaire des litiges et sur l'opportunité de la création d'une autorité administrative transfrontalière ayant un rôle de coordination, soit restée pour ainsi dire sans suite; estime que l'article 81, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne pourrait servir de base juridique pour conférer des compétences à l'Union dans ce domaine;
 2. fait observer qu'au niveau de l'Union, la problématique de la restitution des œuvres

¹ Estimations de l'initiative pour les œuvres d'art et biens culturels volés au cours de pillages de la Conférence des demandes de restitution et de l'Organisation mondiale juive pour la restitution (Claims Conference-WJRO).

d'art et des biens culturels volés au cours de pillages perpétrés en période de conflit armé n'a pas fait l'objet d'une attention suffisante, notamment du point de vue du droit privé, du droit international privé et de la procédure civile; demande donc à la Commission d'étudier la possibilité de protéger les demandes transfrontalières de restitution de biens culturels déplacés, détournés et volés dans le cadre d'actes de pillage officiellement sanctionnés au cours de conflits armés;

3. se félicite que certains États membres aient reconnu la nécessité de traiter les problématiques spécifiques liées aux demandes de restitution d'œuvres d'art et de biens culturels volés au cours de pillages perpétrés en période de conflit armé et de guerre, de manière à parvenir à des solutions juridiques qui rétablissent les droits de propriété des particuliers indûment dépossédés de leurs œuvres d'art durant un conflit armé ou une guerre;
4. observe qu'il serait très utile d'évaluer et d'encourager les pratiques équitables sur le marché de l'art et en matière de restitution dans une perspective transnationale et mondiale;
5. attire l'attention sur le manque de coordination en matière de règles juridictionnelles, qui conduit les plaignants à choisir la juridiction dans laquelle ils déposent leur demande de restitution; relève que les articles 3 et 4 de la convention d'Unidroit de 1995 sur les biens culturels volés ou illicitement exportés offrent un excellent compromis entre droit romano-germanique et *common law* pour la résolution des difficultés qui surgissent du fait de différences entre règles nationales applicables aux biens culturels volés ou illicitement exportés; prie instamment la Commission d'étudier la possibilité de mettre en œuvre les règles de la convention d'Unidroit de 1995 dans les droits de l'Union et des États membres de l'Union;
6. estime qu'il est temps de mettre fin à des années de tergiversations et de circonvolutions pour enfin créer un marché de l'art européen responsable et éthique; demande à cet égard à la Commission de définir des mesures de droit civil pour aider à aplanir les obstacles rencontrés par des particuliers qui cherchent simplement à obtenir la restitution d'une œuvre d'art qui leur appartient;
7. estime qu'il convient de toute évidence de dresser un inventaire exhaustif de tous les biens culturels qui, détenus par des Juifs, ont été extorqués par les nazis et leurs alliés, de la date de la spoliation jusqu'à aujourd'hui; prie instamment la Commission d'aider à la mise en place d'un système de catalogage qui sera utilisé tant par les organismes publics que par les collectionneurs privés et qui regroupera des données sur l'emplacement des biens culturels volés au cours de pillages et sur le statut précis des demandes de restitution formulées;
8. demande à la Commission d'encourager le recours à des mécanismes de règlement extrajudiciaire des litiges pour les œuvres d'art volées au cours de pillages perpétrés en période de conflit armé et de guerre, ainsi que de rechercher des solutions concrètes pour lever les obstacles juridiques existants, telles qu'une forme mixte d'arbitrage et de médiation; insiste sur l'importance de normes claires et de procédures neutres et transparentes;
9. fait observer que les délais de prescription sont souvent source de difficultés pour les

requérants dans les affaires de restitution; demande à la Commission d'étudier cette question et de trouver un juste équilibre pour les délais de prescription applicables aux demandes de restitution d'œuvres d'art volées au cours de pillages par les nazis, qui réponde à un double objectif de protection des intérêts des victimes des pillages et spoliations et de protection des intérêts du marché; estime que la loi sur la récupération des œuvres d'art confisquées pendant l'Holocauste en vigueur aux États-Unis pourrait servir d'exemple;

10. demande à la Commission de préciser la notion de due diligence par rapport à la bonne foi; souligne, par exemple, que l'article 16 de la loi fédérale suisse sur le transfert international des biens culturels interdit aux commerçants et personnes pratiquant la vente aux enchères de participer à une transaction concernant une œuvre d'art s'ils ont le moindre doute quant à la provenance du bien; fait observer que cette loi fait en partie reposer la charge de la preuve sur le vendeur, mais que le propriétaire d'une œuvre d'art ne peut invoquer le principe de la bonne foi s'il ne peut prouver qu'il a fait preuve de toute l'attention due au moment de l'acquisition;
11. demande à la Commission d'élaborer des principes communs pour l'accès aux archives publiques ou privées qui contiennent des informations permettant d'identifier et de localiser des biens et qui relient des bases de données existantes contenant des informations sur les titres de propriété de biens faisant l'objet d'un litige;
12. demande à la Commission de définir des principes communs pour les modalités d'établissement de la propriété ou d'un titre de propriété, des règles communes en matière de prescription et de normes applicables aux preuves, ainsi que des définitions communes des notions de pillage et d'œuvre d'art;
13. demande aux États membres et aux pays candidats de faire tout leur possible pour adopter des mesures qui garantissent la mise en place de mécanismes favorisant la restitution des biens visés dans la présente résolution et d'être conscients que la restitution d'œuvres d'arts volées au cours de pillage perpétrés à la suite de crimes contre l'humanité à ceux qui les réclament légitimement relève de l'intérêt général au titre de l'article premier du protocole n° 1 de la convention européenne des droits de l'homme;
14. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission ainsi qu'aux gouvernements et aux parlements des États membres.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Ces dernières années, la question des œuvres d'art volées au cours de pillages et de la restitution des biens culturels a pris une place grandissante, tant dans les études historiques que dans le débat public. La problématique des biens culturels volés au cours de pillages perpétrés en période de guerre, ou par la violence, la confiscation ou des ventes ou mises aux enchères légales en apparence, fait partie de l'Histoire. Les pillages aux temps coloniaux comme les pillages en Syrie et en Iraq sont aujourd'hui encore des problèmes majeurs.

L'un des pillages d'œuvres d'art les mieux organisés et les plus institutionnalisés a été perpétré durant la Seconde Guerre mondiale. Des millions de biens à caractère culturel ont été confisqués ou volés par les nazis; aujourd'hui, plus de 70 ans après la fin de la guerre, des milliers d'œuvres d'art n'ont toujours pas été retrouvées et attendent encore d'être restituées à leurs propriétaires légitimes ou aux héritiers de ceux-ci. Les tribunaux peinent souvent à faire droit à ces demandes.

Le droit international a établi l'illégalité de ce pillage. Durant la guerre, les Nations unies avaient déclaré que les biens volés au cours de pillages que les États récupéreraient devraient être renvoyés dans leurs pays d'origine pour y être restitués à leurs propriétaires initiaux. Ces biens volés au cours de pillages ont ensuite obtenu un statut spécial dans le cadre du tribunal de Nuremberg: l'article 6, alinéa 2, point b), de la charte de Nuremberg dispose que les pillages de biens privés durant la guerre peuvent constituer un crime en droit international. Dans ses décisions finales, le tribunal de Nuremberg a établi que certains des pillages perpétrés après le 1er septembre 1939 constituaient des crimes contre l'humanité. Des textes législatifs nationaux adoptés après la guerre en Suisse, en Belgique, en France, en Allemagne, en Grèce, en Italie et aux Pays-Bas ont également reconnu cette notion, et créé une présomption en faveur du propriétaire initial du bien volé au cours de pillages pendant cette période. L'extinction des actes législatifs en matière de restitution adoptés après la guerre, la non-rétroactivité des règles générales et diverses notions juridiques telles que les délais de prescription pour les plaintes ou la prescription acquisitive et la bonne foi, ainsi que l'absence de définition commune de la notion d'œuvre d'art volée au cours de pillages, expliquent l'existence de normes internationales applicables aux demandes formulées par des particuliers de restitution d'œuvres d'art volées lors de pillages perpétrés par les nazis.

Après la convention de la Hague de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé¹, la convention de l'Unesco de 1970 concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels², la convention d'Unidroit de 1995 sur les biens culturels volés ou illicitement exportés³, la conférence de Washington a remis à l'ordre du jour de la communauté internationale la question de la recherche de la provenance et de la restitution des œuvres d'art à ceux qui les possédaient légitimement avant la guerre ou aux héritiers de ceux-ci. Aujourd'hui, les pratiques qui ont cours à l'échelle internationale sont caractérisées par un manque de transparence: de nombreuses affaires sont réglées, et les œuvres d'art impliquées «lavées», par un accord confidentiel sans argumentation juridique. L'Autriche, la France, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et l'Allemagne ont toutefois constitué des groupes d'experts pour

¹ 14 mai 1954, 249 UNTS 240.

² 17 novembre 1970, 823 UNTS 231.

³ 24 juin 1995, 34 ILM 1322.

aider les institutions dans les affaires de restitutions. En septembre 2018, le Moderna Museet et le Nationalmuseum de Stockholm ont demandé au gouvernement suédois la constitution d'un groupe d'experts indépendant qui les aiderait à traiter les affaires impliquant des œuvres d'art volées au cours de pillages perpétrés par les nazis.

Des experts travaillant pour des institutions ou organisations locales, nationales ou internationales, telles que des ministères, des musées, des salles de vente, des centres d'archives, des galeries ou même des collections privées, ont entrepris d'adopter des mesures pour inciter le monde de l'art à suivre des pratiques justes d'identification, de récupération et de restitution des œuvres volées. Ce domaine reste toutefois traversé par des lignes de fracture nationales, institutionnelles et professionnelles et garde une tendance marquée à se concentrer sur des cas ou des collections particuliers¹ (voir l'étude commandée par la commission des affaires juridiques au département thématique «Droits des citoyens et affaires constitutionnelles» intitulée «Demandes transfrontalières de restitution des œuvres d'art volées au cours de pillages perpétrés en période de conflit armé et de guerre, et modes de règlement extrajudiciaire des litiges»).

Dans ce contexte, l'Union européenne a pris plusieurs mesures pour répondre aux conséquences des pillages d'œuvres d'art perpétrés durant la Seconde Guerre mondiale. La première mesure prise a été l'adoption de la directive 93/7/CEE du Conseil relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre, qui a créé un mécanisme de coopération entre les États membres afin de mieux protéger et préserver l'intégrité du patrimoine culturel des États membres. Cette directive a bientôt été suivie de l'adoption par le Parlement européen, le 14 décembre 1995, d'une résolution sur la restitution des biens confisqués aux communautés juives et, le 16 juillet 1998, d'une résolution sur la restitution des biens des victimes de l'Holocauste. Le rapport De Clercq sur un cadre juridique pour la libre circulation dans le marché intérieur des biens dont la propriété est susceptible d'être contestée a été adopté à l'unanimité en commission le 17 novembre 2003². Un mois plus tard, le Parlement européen réuni en plénière a adopté la résolution à une écrasante majorité (487 voix pour, 10 contre). Il demandait par celle-ci aux États membres de faire tous les efforts nécessaires en vue d'adopter des mesures visant à garantir la création de mécanismes favorisant la restitution des objets d'art pillés aux plaignants légitimes. Il demandait en outre à la Commission d'entreprendre une étude sur divers points relatifs aux règles de droit civil et de procédure, sur la recherche de la provenance, sur des systèmes de catalogage, sur des mécanismes de règlement extrajudiciaire des litiges et sur l'opportunité de la création d'une autorité administrative transfrontalière ayant un rôle de coordination. La Commission n'a pas donné suite aux demandes du Parlement.

Il n'existe pas, au niveau international, de règles harmonisées applicables en cas de conflit de juridictions dans ce domaine précis. Le règlement (UE) 1215/2012³ (Bruxelles I) et la convention de Lugano concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en

¹ Voir l'étude commandée par la commission des affaires juridiques au département thématique «Droits des citoyens et affaires constitutionnelles» intitulée «Demandes transfrontalières de restitution des œuvres d'art volées au cours de pillages perpétrés en période de conflit armé et de guerre, et modes de règlement extrajudiciaire des litiges».

² A5-0278/2003.

³ Règlement (UE) n° 1215/2012 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2012 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (refonte) (JO L 351 du 20.12.2012, p. 1).

matière civile et commerciale ont pour objet de déterminer à l'avance quelle ou quelles juridictions seront compétentes. L'article 7, point 4), du règlement «Bruxelles I» détermine la juridiction compétente pour connaître des actions civiles, fondées sur le droit de propriété, en restitution d'un bien culturel. Son application est toutefois limitée aux biens culturels protégés au titre de la directive 93/7/CE (abrogée et remplacée par la directive 2014/60/UE). «Bruxelles I» apporte une certaine sécurité juridique en cas de conflit de droit en ce qui concerne la juridiction compétente, mais ne règle pas le choix du droit, les délais de prescription, les normes applicables aux preuves ou la manière dont sont acquis les titres de propriété. Ces aspects sont couverts par les règlements (CE) n° 593/2008¹ («Rome I») et (CE) 864/2007² («Rome II»). «Rome I» et «Rome II» s'appliquent aux demandes de restitution d'œuvres d'art volées, y compris au cours de pillages, ou obtenues par la coercition, si la demande prend la forme d'un contrat ou d'un litige résultant d'un fait dommageable. En déterminant le droit applicable à un litige, les règlements «Rome I» et «Rome II» déterminent également les délais de prescription, les modes d'acquisition d'un titre authentique et les normes applicables aux preuves valables dans ces affaires. Toutefois, ces deux règlements ne sont pas rétroactifs et ne s'appliquent, respectivement, qu'aux contrats conclus à compter du 17 décembre 2009 et aux faits dommageables survenus à compter du 11 janvier 2009. Les actions contre des défendeurs non établis dans un État membre de l'Union ne relèvent pas de leur champ d'application. Dans ces cas, la compétence d'une juridiction nationale est déterminée en application des règles de droit international privé de l'État concerné.

Pour avancer sur le sujet des demandes transfrontalières de restitution des œuvres d'art et des biens culturels volés au cours de pillages perpétrés en période de conflit armé et de guerre, il est important de définir ce que recouvre la notion. Elle peut globalement être divisée en trois grandes catégories:

1. les pillages et les vols perpétrés dans un passé reculé, par exemple à l'époque de la colonisation;
2. les pillages et les vols perpétrés dans un passé récent, par exemple durant la Seconde Guerre mondiale;
3. les pillages et les vols qui sont perpétrés aujourd'hui et le seront à l'avenir.

Chacune de ces catégories appelle un traitement et des instruments différents.

¹ Règlement (CE) n° 593/2008 du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 sur la loi applicable aux obligations contractuelles (Rome I) (JO L 177 du 4.7.2008, p. 6).

² Règlement (CE) n° 864/2007 du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2007 sur la loi applicable aux obligations non contractuelles (Rome II) (JO L 199 du 31.7.2007, p. 40).