



...la proposition de loi relative à la

CIRCULATION ET AU RETOUR DES BIENS CULTURELS APPARTENANT AUX COLLECTIONS PUBLIQUES

La commission de la culture, de l'éducation et de la communication a adopté, le 15 décembre 2021, la proposition de loi de Catherine Morin-Desailly, Max Brisson et Pierre Ouzoulias, qui constitue **l'aboutissement des travaux conduits par le Sénat** sur la question des restitutions.

Cette proposition de loi vise à combler les faiblesses de la procédure actuelle. Elle permet de poser un **cadre juridique pérenne et transparent** pour traiter les demandes de restitution reçues par la France et poursuivre la réflexion prospective indispensable sur ces questions, tout en réservant **un sort particulier aux restitutions des restes humains**, pour lesquelles un dispositif-cadre est d'ores et déjà possible.

Souscrivant pleinement à ses objectifs, la commission y a apporté **plusieurs modifications** afin de **garantir le caractère opérationnel du dispositif** et d'**engager davantage notre pays sur la voie d'une gestion plus éthique de nos collections**.

1. COMBLER LES FAIBLESSES DE LA PROCÉDURE ACTUELLE DE RESTITUTION

A. UNE PROCÉDURE INSUFFISAMMENT TRANSPARENTE ET COLLÉGIALE

Faute d'avoir véritablement anticipé la montée des revendications en matière de restitution en engageant à temps une réflexion de fond, la France se retrouve aujourd'hui dans un moment charnière où il lui faut se doter d'une méthode pour répondre aux demandes légitimes de circulation et de retour des biens culturels, sans exacerber les tensions et les frustrations.

1. L'absence de débat démocratique et transparent

Alors que le Parlement est la seule autorité habilitée à faire sortir un bien des collections publiques en vue de son éventuelle restitution, il a été dépossédé de ce rôle par le pouvoir exécutif :

- soit il a été sollicité pour **entériner la restitution** de biens culturels que le Président de la République ou le Gouvernement s'était déjà engagé à rendre auprès des autorités des pays demandeurs, le privant de toute capacité à jouer un véritable rôle dans le processus et ce d'autant plus que **les travaux, en particulier scientifiques, ayant permis d'instruire la demande, n'ont jamais été rendus publics** (cas de la restitution de biens culturels au Bénin et au Sénégal, cas à venir du tambour parleur des Ebré revendiqué par la Côte d'Ivoire) ;

- soit il a été **contourné par le biais de la remise aux pays concernés de certains biens revendiqués sous la forme d'un dépôt** (cas des crânes algériens remis à l'Algérie en juillet 2020 et de l'élément décoratif en forme de couronne remis à Madagascar en novembre 2020). Le recours à cette procédure aux fins d'anticiper des restitutions, voire de les travestir, apparaît malhonnête et, là encore, délétère pour le débat démocratique.

L'opacité des décisions de restitution pose d'autant plus problème que les collections publiques appartiennent à la Nation.

2. Une concertation insuffisante avec les pays demandeurs

Le processus actuel ne paraît pas non plus satisfaire pleinement les pays demandeurs. Dans son rapport sur les nouvelles relations France-Afrique remis au Président de la République en octobre 2021, Achille Mbembe regrette le **manque de clarté** de la procédure de restitution en France et l'**instrumentalisation** de cette question « *dans des jeux d'intérêts et de pouvoir* ». Il note que le processus « *fait peu cas des voix, voire de l'expertise, africaine* », ajoutant que « *là où cette expertise est sollicitée, elle est diluée et sans conséquence notable sur la décision finale* ».

Ce manque de concertation avec les pays demandeurs fait courir le **risque que les restitutions ne se résument qu'à des opérations sans suite**, alors qu'elles **n'ont de sens que si elles constituent un volet d'un véritable processus de coopération** dans le domaine culturel et patrimonial, au bénéfice des deux parties.

B. DES TRAVAUX RESTÉS SANS SUITE CONCERNANT LES RESTES HUMAINS

À l'inverse de la question de la restitution des objets d'art sur laquelle le lancement d'une réflexion globale a toujours été différée, **la gestion des collections de restes humains a fait l'objet de travaux approfondis par un groupe de travail pluridisciplinaire**, comme l'avait souhaité le législateur dans le cadre de la loi du 18 mai 2010 visant à autoriser la restitution par la France des têtes maories à la Nouvelle-Zélande et relative à la gestion des collections, déposée par Catherine Morin-Desailly.

Ces travaux ont permis de déboucher sur un **accord autour d'une série de critères** pouvant justifier d'éventuelles restitutions et sur une proposition de faire appel au juge pour obtenir la sortie de ces restes humains des collections publiques afin d'en faciliter la restitution. Ils n'ont cependant jamais fait l'objet d'une réception officielle de la part du Gouvernement.

Malgré cette réflexion aboutie, les travaux du groupe de travail sur les restes humains sont restés lettre morte, faute de réelle volonté des gouvernements successifs d'avancer sur ces questions.

La solution préconisée par le groupe de travail aurait pu être intégrée à la loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine, mais des questions de priorisation ont conduit le Gouvernement de l'époque à privilégier la lutte contre le trafic illicite de biens culturels, alors que rien ne faisait obstacle à ce que cette loi traite les deux enjeux.

L'absence de disposition facilitant la restitution des restes humains se révèle aujourd'hui problématique, comme l'illustre le choix du Gouvernement de recourir en juillet 2020 à la solution, en principe temporaire, du dépôt pour remettre aux autorités algériennes des crânes conservés dans les collections du Museum national d'histoire naturelle, inhumés dès le surlendemain au cimetière d'El Alia, dans la banlieue d'Alger.

2. UNE PROPOSITION DE LOI OPPORTUNE QUI NÉCESSITE DES AMÉLIORATIONS POUR GARANTIR SON OPÉRATIONNALITÉ

A. UN CADRE JURIDIQUE PÉRENNE ET TRANSPARENT RÉPONDANT AUX BESOINS ACTUELS

1. Une proposition directement inspirée des récents travaux du Sénat

La proposition de loi s'inscrit dans la continuité des travaux rendus en décembre 2020 par la [mission d'information](#) de la commission de la culture sur les restitutions de biens culturels appartenant aux collections publiques, lancée à l'initiative de Catherine Morin-Desailly. Elle vise à répondre aux deux principaux enjeux identifiés par cette mission :

- **l'urgence à engager un véritable travail de fond** permettant à la France de répondre de manière solide et cohérente aux enjeux associés au retour des biens culturels vers leur pays

d'origine et à la gestion éthique de collections, plutôt que de continuer à prendre des décisions, dictées uniquement par l'urgence ou par des considérations diplomatiques ;

- **la nécessité de répondre à cette question avec rigueur historique et scientifique et en toute transparence**, compte tenu de sa complexité, de son caractère sensible et de ses effets potentiellement déstabilisateurs sur deux principes fondamentaux de nos musées, à savoir l'inaliénabilité des collections et leur conception universaliste.

L'article 1^{er} du texte instaure une instance scientifique pérenne chargée de réfléchir à la question des restitutions et de donner son avis, sur chacune des demandes, avant toute réponse politique formelle. Le Sénat s'était prononcé en faveur de la création d'une telle instance, déjà proposée par la rapporteure de la commission, Catherine Morin-Desailly, lors de l'examen du projet de loi relatif à la restitution de biens culturels à la République du Bénin et à la République du Sénégal.

Cette création paraît judicieuse pour apporter plus de transparence à la procédure, recentrer l'examen des demandes sur la vérité historique et garantir une plus grande permanence dans les décisions de la France malgré les alternances politiques. Ce type de commission a déjà fait la preuve de son efficacité dans d'autres domaines (Commission nationale du patrimoine et de l'architecture, Commission pour l'indemnisation de victimes de spoliation de biens culturels pendant l'occupation).

L'article 2 découle de la réflexion initiée par le Sénat lors de l'examen de la loi précitée sur les têtes maories. Il s'agit d'une **disposition-cadre visant à faciliter la restitution des restes humains appartenant aux collections publiques** en passant par le juge, comme le préconisait le groupe de travail pluridisciplinaire, plutôt que par le Parlement pour obtenir la sortie des collections.

Compte tenu du consensus autour de critères de restituabilité des restes humains, la France s'honorerait à aller de l'avant sur cette question.

2. Une pertinence non remise en cause par le débat actuel autour d'une loi-cadre

Le Président de la République a exprimé, en octobre dernier, le souhait de pouvoir « *cadrer les restitutions dans la durée* » et a confié à Jean-Luc Martinez, ambassadeur pour la coopération internationale dans le domaine du patrimoine, le soin de lui faire des propositions pour établir une doctrine et des critères de restituabilité. **La réflexion tout juste lancée autour d'une loi-cadre ne rend pas pour autant caduc le dispositif prévu par ces deux articles.**

L'horizon auquel pourra aboutir ce travail reste très incertain. Il y a un an encore, le Gouvernement estimait qu'une loi-cadre n'était pas envisageable au regard de la difficulté à établir une critériologie suffisamment précise et exhaustive face à la variété des cas susceptibles de se présenter, craignant même qu'elle ne fasse obstacle à des restitutions qui seraient pourtant souhaitables. Il n'est pas certain que l'expérience des restitutions au Bénin et au Sénégal suffise à donner le recul nécessaire à l'identification de critères de restituabilité.

Le travail sur la provenance de nos collections et sur l'histoire des biens qui la composent doit être considéré comme un élément clé de l'élaboration d'une éventuelle loi-cadre. S'agissant des collections de restes humains, un travail de recensement des dossiers sensibles a été conduit. Il n'a pas encore été réalisé en ce qui concerne les objets d'art et fait figure d'urgence.

Compte tenu de ces incertitudes, il serait **regrettable d'attendre l'adoption de ladite loi-cadre** pour définir les règles applicables à la restitution des restes humains et de se priver de l'outil que pourrait constituer le conseil national de réflexion prévu par l'article 1^{er} pour faire progresser de façon collégiale la réflexion sur les critères de restituabilité.

Le conseil national n'est nullement incompatible avec le projet de loi-cadre : il peut constituer un outil complémentaire.

B. L'APPORT DE LA COMMISSION : RENFORCER L'EFFICACITÉ DU DISPOSITIF

1. Garantir son caractère opérationnel

À l'article 1^{er}, la commission a jugé utile de prévoir la **consultation systématique du personnel scientifique des pays demandeurs par le conseil national** avant qu'il ne rende son avis sur les demandes de restitution présentées par des États étrangers afin d'accroître le caractère partenarial de la démarche.

La rédaction de l'article 2 comportant des risques de ne pas atteindre l'effet recherché, la commission en a adopté une nouvelle qui définit précisément le **cadre général applicable à la restitution des restes humains** et confie cette tâche à l'administration.

2. Progresser en matière de gestion éthique des collections

La **gestion éthique de nos collections** apparaît comme l'un des axes essentiels de la réponse aux demandes de retour et aux questionnements actuels sur la légitimité des dites collections. Il est indispensable de mieux connaître et de mieux faire connaître le parcours des pièces qui la composent afin, d'une part, de restaurer l'image des collections et de leur conception universaliste et, d'autre part, de démontrer que l'essentiel des pièces originaires de pays tiers n'a pas vocation à être rendu. Forte de cette conviction, la commission a souhaité :

- **donner une impulsion politique au travail sur la recherche de provenance**, en confiant au conseil national le soin de formuler des recommandations sur la méthodologie et le calendrier dans ce domaine. La commission estime nécessaire que le Gouvernement fasse de ce travail une priorité politique en y allouant, comme vient de le faire l'Allemagne, les **moyens nécessaires à sa réalisation dans des délais raisonnables**, les musées ne disposant pas aujourd'hui des personnels pour remplir cette mission ;
- **renforcer la capacité de réflexion du conseil national** en ouvrant sa composition à d'autres sensibilités (archéologues, anthropologues), dans la limite du plafond de douze membres fixé par le texte initial.



EN SÉANCE

Le Sénat a examiné lundi 10 janvier 2022 la proposition de loi en séance publique. Le Sénat a adopté sans modification le texte de la commission.



Laurent Lafon

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



Catherine Morin-Desailly

Rapporteure
Sénatrice
de la Seine-Maritime
(Union Centriste)

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

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

Téléphone : 01.42.34.23.23

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl21-041.html>