

N° 204

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 9 décembre 2020

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication (1)*  
*sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture,*  
*relatif à la restitution de biens culturels à la République du Bénin*  
*et à la République du Sénégal,*

Par Mme Catherine MORIN-DESAILLY,

Sénatrice

---

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

Voir les numéros :

**Assemblée nationale (15<sup>ème</sup> législ.)** : Première lecture : **3221, 3387** et T.A. **486**  
Commission mixte paritaire : **3586**  
Nouvelle lecture : **3526, 3631** et T.A. **526**  
**Sénat** : Première lecture : **15, 91, 92** et T.A. **19** (2020-2021)  
Commission mixte paritaire : **147** et **148** (2020-2021)  
Nouvelle lecture : **196** et **205** (2020-2021)



## SOMMAIRE

Pages

<b>I. DES DIVERGENCES PROFONDES ENTRE LES DEUX ASSEMBLÉES AUTOUR DE LA PROCÉDURE DE RESTITUTION .....</b>	<b>5</b>
<b>A. LA POSITION EXPRIMÉE PAR LE SÉNAT EN PREMIÈRE LECTURE.....</b>	<b>5</b>
1. <i>L'autorisation donnée au retour des biens culturels demandés par le Bénin et le Sénégal ....</i>	<i>5</i>
2. <i>La nécessité d'un cadre pour les éventuelles restitutions à venir .....</i>	<i>5</i>
<b>B. UN DÉSACCORD EN COMMISSION MIXTE PARITAIRE SUR LA MÉTHODE DE RESTITUTION .....</b>	<b>6</b>
1. <i>Un accord partiel des députés sur les modifications sémantiques apportées par le Sénat .....</i>	<i>6</i>
2. <i>L'opposition de l'Assemblée nationale à la création de l'instance dédiée voulue par le Sénat .....</i>	<i>7</i>
<b>II. LA POSITION DE LA COMMISSION : OPPOSER LA QUESTION PRÉALABLE À UN TEXTE SUR LEQUEL LE DÉBAT PARLEMENTAIRE S'APPARENTE À UN SIMULACRE .....</b>	<b>8</b>
<b>A. UN EXAMEN PERTURBÉ PAR LA REMISE SIMULTANÉE D'UN BIEN CULTUREL REVENDIQUÉ PAR MADAGASCAR .....</b>	<b>8</b>
<b>B. DES CONDITIONS RENDANT LA POURSUITE DU DÉBAT PARLEMENTAIRE STÉRILE.....</b>	<b>9</b>
<b>TRAVAUX EN COMMISSION .....</b>	<b>11</b>
<b>LA LOI EN CONSTRUCTION .....</b>	<b>19</b>



## I. DES DIVERGENCES PROFONDES ENTRE LES DEUX ASSEMBLÉES AUTOUR DE LA PROCÉDURE DE RESTITUTION

### A. LA POSITION EXPRIMÉE PAR LE SÉNAT EN PREMIÈRE LECTURE

#### 1. L'autorisation donnée au retour des biens culturels demandés par le Bénin et le Sénégal

Les débats en première lecture ont montré **l'attention que prête le Sénat à la circulation des biens culturels et au dialogue des cultures** qu'il considère comme devant être les corollaires de la vision universaliste de la culture portée par nos musées et de la reconnaissance législative des droits culturels introduite à son initiative. C'est ce qui l'a conduit à autoriser, le 4 novembre dernier, la sortie des collections nationales des vingt-sept biens culturels dont la République du Bénin et la République du Sénégal sollicitent le retour (articles 1<sup>er</sup> et 2).

D'une part, il a reconnu que ces biens revêtaient une portée symbolique du point de vue de l'histoire et de la culture de ces pays.

D'autre part, il a estimé que ce transfert de propriété répondait à des enjeux éthiques et diplomatiques et qu'il pouvait permettre à la France de se réapproprier, avec chacun de ces deux pays, un morceau d'histoire commune, susceptible de servir de base à une coopération culturelle renouvelée. Il a d'ailleurs salué la qualité du projet culturel porté par le Bénin.

#### 2. La nécessité d'un cadre pour les éventuelles restitutions à venir

La Chambre haute a par ailleurs réaffirmé, à l'occasion des discussions en commission comme en séance publique, **son profond attachement au principe d'inaliénabilité des collections publiques** qui constitue, à ses yeux, la colonne vertébrale des musées français.

Pour le préserver, elle juge essentiel que **toute dérogation à ce principe demeure strictement ponctuelle et limitée**.

Elle estime également que **les réponses formulées par les autorités françaises aux revendications d'États étrangers concernant des biens culturels appartenant aux collections publiques doivent être mieux encadrées**, afin de garantir qu'elles soient le fruit d'une décision souveraine de la représentation nationale et ne résultent pas du fait du prince. Elle a notamment regretté que le Gouvernement ait annoncé la restitution des objets revendiqués par le Bénin et le Sénégal, sans que la communauté scientifique n'ait pu faire entendre sa position sur l'opportunité et la pertinence de ces restitutions et avant même que le Parlement, seul habilité à autoriser la sortie de biens des collections, ne se soit prononcé.

Le Sénat a considéré que ce projet de loi constituait un **véhicule législatif approprié pour fixer un cadre applicable aux procédures de restitution à venir**, dans la mesure où il constitue la première traduction législative du discours du Président de la République, Emmanuel Macron, à Ouagadougou le 28 novembre 2017. Il a inséré un article additionnel (article 3) visant à créer une instance scientifique, dénommée « Conseil national de réflexion sur la circulation et le retour des biens culturels extra-européens », chargée de donner son avis sur les demandes de restitution présentées par des États étrangers avant toute intervention diplomatique ou décision politique.

Cette instance répond à plusieurs objectifs :

- d'une part, permettre à la France d'avoir une démarche plus scientifique sur ces questions en donnant à la communauté scientifique l'opportunité de faire connaître publiquement son avis sur les demandes de restitution reçues et d'éclairer ainsi le Gouvernement et le Parlement dans leur prise de décision ;

- d'autre part, éviter que les décisions en matière de restitution ne fluctuent au gré des alternances politiques en dotant la France d'un outil lui permettant d'engager, dès à présent, une réflexion de fond en matière de gestion éthique des collections, qui permette aux autorités françaises de reprendre la main sur le débat en matière de restitutions.

## **B. UN DÉSACCORD EN COMMISSION MIXTE PARITAIRE SUR LA MÉTHODE DE RESTITUTION**

### **1. Un accord partiel des députés sur les modifications sémantiques apportées par le Sénat**

Lors de la réunion de la commission mixte paritaire, **les députés n'avaient pas contesté les modifications sémantiques que le Sénat avait apportées, en première lecture**, au texte qu'ils lui avaient transmis et qui répondaient au **souci de rendre les dispositions du projet de loi plus conformes à la réalité**.

Dans l'intitulé, le Sénat avait substitué le terme de « retour » à celui de « restitution », dans la mesure où le terme de restitution suppose l'illégitimité de l'actuel propriétaire. Cette modification visait à ne pas véhiculer l'idée que ce texte s'inscrirait dans une démarche de repentance ni à commettre l'erreur de juger des événements passés à l'aune des valeurs d'aujourd'hui. L'Assemblée nationale est finalement revenue en nouvelle lecture sur cette modification sémantique.

Pour tenir compte du fait que le sabre a déjà été officiellement remis au Sénégal lors d'une cérémonie qui s'est tenue le 17 novembre 2019 à Dakar, le Sénat avait remplacé, aux articles 1<sup>er</sup> et 2, le verbe « remettre » par le verbe « transférer ». Il avait estimé que ce verbe matérialisait mieux les effets induits

par la sortie des biens des collections nationales, c'est-à-dire le transfert de la propriété de ces biens respectivement au Bénin et au Sénégal et, dans le cas des objets qui font partie du trésor d'Abomey, la nécessité de leur transfert physique sur le territoire béninois. Les députés ont conservé cette modification sémantique dans le texte qu'ils ont adopté en nouvelle lecture.

## **2. L'opposition de l'Assemblée nationale à la création de l'instance dédiée voulue par le Sénat**

Les discussions entre les deux assemblées en commission mixte paritaire ont achoppé sur l'article 3, inséré par le Sénat en première lecture.

Les députés de la majorité ont refusé la création du Conseil national de réflexion sur la circulation et le retour des biens culturels extra-européens, à laquelle le Gouvernement avait déjà fait connaître son opposition lors de la discussion du projet de loi en séance publique au Sénat. Ils ont fait valoir que son instauration ne concourrait pas à l'objectif de simplification des procédures administratives défendu par le Gouvernement depuis 2017, estimant que sa mission serait redondante avec le travail conduit par l'administration et le personnel des musées au moment de l'examen des demandes de restitution présentées par des États étrangers et contribuerait à allonger les délais de réponse des autorités françaises.

Les échanges ont fait apparaître de **profondes divergences de vues entre les deux chambres autour des modalités de traitement des demandes de restitution et de la place à accorder à la représentation nationale dans ce processus**. Là où les sénateurs de tous bords ont fait valoir la nécessité d'une procédure pérenne transparente et démocratique, laissant la place à un débat contradictoire auquel la communauté scientifique pourrait publiquement prendre part et prémunissant le Parlement du risque d'être mis devant le fait accompli, les députés de la majorité ont mis en avant le caractère crucial de l'analyse diplomatique des demandes de restitution, légitimant la validation *a posteriori* des décisions de restitution par le Parlement.

Le rapporteur du projet de loi à l'Assemblée nationale, Yannick Kerlogot, a annoncé qu'une cellule interministérielle réunissant le ministère de la culture, le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation et le ministère de l'Europe et des affaires étrangères serait prochainement mise en place afin de garantir un traitement coordonné des demandes de restitution entre les ministères concernés et de faciliter la conciliation des différents intérêts en présence. La création de cette cellule ne répond néanmoins pas aux demandes exprimées par le Sénat d'une démarche plus scientifique que politique sur ces questions et d'un meilleur respect des prérogatives du Parlement. Elle ne présente par ailleurs aucune garantie de pérennité au gré des fluctuations des majorités politiques.

Face à ces positions inconciliables, la commission mixte paritaire n'est pas parvenue à se mettre d'accord sur un texte commun. Sans surprise, l'Assemblée nationale a supprimé en nouvelle lecture l'article 3 du projet de loi.

## II. LA POSITION DE LA COMMISSION : OPPOSER LA QUESTION PRÉALABLE À UN TEXTE SUR LEQUEL LE DÉBAT PARLEMENTAIRE S'APPARENTE À UN SIMULACRE

### A. UN EXAMEN PERTURBÉ PAR LA REMISE SIMULTANÉE D'UN BIEN CULTUREL REVENDIQUÉ PAR MADAGASCAR

La commission de la culture a été profondément choquée d'apprendre, par voie de presse, quelques heures à peine après la fin du débat en séance publique au Sénat de ce projet de loi, **la remise en catimini aux autorités malgaches, par le biais d'un dépôt, de l'objet décoratif en forme de couronne qui surplombait le dais de la reine Ranaivalona III**, conservé depuis 1910 au musée de l'Armée suite à son don par Georges Richard, et que l'État de Madagascar a réclamé en février 2020. La ministre de la culture, Roselyne Bachelot, n'avait pas mentionné cette perspective, ni lors de la discussion en séance publique au Sénat la veille, ni lors de son audition une semaine avant devant la commission de la culture, alors même qu'elle avait été spécifiquement interrogée par son président, Laurent Lafon, sur les demandes de restitution susceptibles d'aboutir d'ici 2022.

Même si elle invoque depuis un malencontreux concours de circonstances et souligne le caractère non définitif à ce stade de cette remise, **ce dépôt s'inscrit manifestement dans une démarche de restitution**, comme l'indiquent le ministère des armées français et le ministère de la culture et de la communication malgache dans un communiqué commun publié le 5 novembre : *« cette convention s'inscrit dans le processus de restitution à Madagascar de ce bien culturel, symbole de l'histoire malgache, au titre duquel la France s'engage à initier dans les meilleurs délais les mesures préalables à la procédure pouvant permettre le transfert de propriété de ce bien à Madagascar »*.

Déjà critique vis-à-vis des faibles marges de manœuvre laissées au Parlement dans le cadre de l'examen de ce projet de loi, compte tenu des promesses de restitution déjà formulées par le Président de la République et le Premier ministre, la commission de la culture estime que la remise de ce bien aux autorités malgaches envoie **un très mauvais signal à la représentation nationale sur la méthode désormais retenue par le Gouvernement pour traiter des demandes de restitution** et qui risquent de se démultiplier. En l'espace d'un an, le Gouvernement a utilisé à trois reprises la voie du dépôt pour retourner des biens culturels revendiqués par des États étrangers, lui permettant ainsi de s'affranchir de l'aval préalable du Parlement, pourtant juridiquement requis pour permettre la sortie définitive



des collections de biens appartenant à la Nation et inaliénables en application du code du patrimoine. Cette procédure fut utilisée pour le sabre dit d'El Hadj Omar Tall, remis au Sénégal le 17 novembre 2019, pour les vingt-quatre crânes algériens remis le 3 juillet 2020 à l'Algérie et inhumés dès le surlendemain, et pour la couronne du dais de la reine Ranaivalona III, remise à Madagascar le 5 novembre 2020.

Cette méthode, qui constitue un **véritable détournement de la procédure de dépôt**, exclusivement conçue pour permettre une sortie temporaire du territoire douanier de trésors nationaux, est inacceptable. Elle **relègue le Parlement au rôle de chambre d'enregistrement de décisions déjà actées par l'exécutif**, au mépris des prérogatives propres au Parlement et donc, de la séparation des pouvoirs. Elle fait prévaloir systématiquement les enjeux diplomatiques sur l'intérêt culturel, scientifique et patrimonial des biens composant les collections publiques françaises. Ces remises en catimini privent également la représentation nationale de leviers pour accroître la diplomatie parlementaire et restreignent l'opportunité pour la communauté scientifique de développer des échanges avec leurs homologues étrangers.

#### ***B. DES CONDITIONS RENDANT LA POURSUITE DU DÉBAT PARLEMENTAIRE STÉRILE***

Outre que la commission de la culture ne souhaite pas cautionner cette méthode, elle estime que la remise en dépôt de la couronne du dais de la reine Ranaivalona III à Madagascar **renforce d'autant plus la pertinence de la création du Conseil national de réflexion sur la circulation et le retour des biens culturels extra-européens**, introduit par le Sénat en première lecture, dans un contexte où les demandes de retour sont amenées à se multiplier dans les années à venir. Elle considère que ce conseil constitue plus que jamais un garde-fou nécessaire permettant de garantir un examen scientifique des demandes émanant des pays tiers et d'éclairer, avant l'engagement de toute négociation diplomatique, la décision des autorités politiques.

La position divergente de l'Assemblée nationale sur cette question élimine toute possibilité que le Parlement parvienne à un texte commun, retirant ainsi l'intérêt du Sénat à poursuivre l'examen de ce texte.

\*

\* \*

Dans ces conditions, votre commission, à l'initiative de sa rapporteure, a décidé de soumettre au Sénat une motion tendant à opposer la **question préalable** au projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, relatif à la restitution de biens culturels à la République du Bénin et à la République du Sénégal.

En conséquence, elle n'a pas adopté de texte. Dès lors, en application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion portera en séance sur le texte du projet de loi adopté par l'Assemblée nationale.

## TRAVAUX EN COMMISSION

MERCREDI 9 DÉCEMBRE 2020

---

**M. Laurent Lafon, président.** – Nous poursuivons nos travaux par l'examen, en nouvelle lecture, du projet de loi relatif à la restitution de biens culturels à la République du Bénin et du Sénégal. Suite à l'échec de la commission mixte paritaire (CMP) organisée avec nos collègues députés le 19 novembre dernier, il nous appartient en effet d'examiner aujourd'hui le nouveau rapport établi par notre collègue Catherine Morin-Desailly sur le sujet et de procéder, le cas échéant, à l'élaboration d'un nouveau texte de commission. Je lui laisse la parole pour nous présenter la position qu'elle propose de défendre sur cette nouvelle version du texte amputée du nouvel article 3 et de la modification du titre que nous avons adoptés en première lecture.

**Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure.** – Le Sénat avait unanimement souscrit, en première lecture, au retour des biens culturels revendiqués par le Bénin et le Sénégal, moyennant quelques modifications sémantiques visant à rendre les dispositions du projet de loi plus conformes à la réalité : nous avons ainsi substitué, dans les articles 1<sup>er</sup> et 2, le mot « transférer » au mot « remettre », et le mot « retour » au mot « restitution » dans le titre.

Le Sénat avait par ailleurs défendu une position très cohérente compte tenu des inquiétudes que nous avons presque tous exprimées concernant les conditions dans lesquelles le débat public en matière de restitutions avait pu se tenir – si tant est que l'on puisse parler de débat, dans la mesure où les décisions ont relevé du Président de la République et du Gouvernement, sans concertation préalable et avec une simple validation de notre part *a posteriori*, alors même que le Parlement est seul habilité à faire sortir des biens des collections nationales.

C'est ce qui avait amené la Haute assemblée à introduire, sur mon initiative, un article additionnel, l'article 3, créant un Conseil national de réflexion sur la circulation et le retour des biens culturels extra-européens pour qu'émerge une nouvelle méthode dans le traitement des demandes de restitutions à venir favorisant la recherche préalable d'un consensus national, tout en associant la communauté scientifique et le ministère de la culture, afin de garantir l'authenticité de la démarche dans le choix des objets restitués. Les conservateurs du musée de l'armée ont trouvé cette idée excellente, car ils n'ont pas eu leur mot à dire sur le transfert du sabre attribué à El Hadj Omar Tall.

Hélas, pour ceux d'entre vous qui n'ont pas participé à la CMP, les députés de la majorité ont rejeté la création de cette instance dédiée, au motif qu'elle compromettrait l'objectif de simplification des procédures administratives enclenchée par le projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique et allongerait les délais de réponse des autorités françaises aux demandes de restitution présentées par des pays tiers. Il me semble que cela n'est pas un argument quand on songe au temps qu'il faut pour inscrire un texte de loi dans l'agenda parlementaire qui est très contraint. Ils ont jugé sa mission redondante avec le travail conduit par l'administration et le personnel des musées au moment de l'examen des demandes. Pour avoir entendu le personnel de ces musées, nous savons bien que cela est faux, puisque si les musées concernés ont été effectivement interrogés sur la provenance des objets, ils n'ont jamais été consultés sur ce qu'ils pouvaient penser de ces éventuelles restitutions. Ils auraient d'ailleurs sans doute été réservés quant au choix du sabre.

Pour nous rassurer sur la bonne prise en compte des intérêts culturels et scientifiques au moment de l'examen des demandes de restitution, le rapporteur de l'Assemblée nationale nous a annoncé la création prochaine d'une cellule interministérielle réunissant le ministère de la culture, le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation et le ministère des affaires étrangères. Cette formule ne me paraît pas répondre aux préoccupations exprimées par le Sénat. D'une part, elle continue de faire reposer la décision exclusivement sur le Gouvernement. D'autre part, elle ne permet pas véritablement d'engager notre pays sur la voie d'une réflexion de fond en matière de gestion éthique des collections, puisqu'elle ne présente aucune garantie de pérennité au gré des fluctuations des majorités politiques. Il n'y a aucune certitude que cette coordination perdure au-delà de ce gouvernement.

Même si les députés de l'opposition ont globalement soutenu notre approche, nous n'avons pas conclu d'accord, puisqu'un texte de CMP n'a de sens que s'il peut être voté dans les mêmes termes par chacune des deux assemblées, ce qui n'aurait pas été le cas du côté de l'Assemblée nationale.

En nouvelle lecture, l'Assemblée nationale est d'ailleurs revenue, non seulement sur l'article 3, qu'elle a supprimé, mais également sur la modification sémantique à laquelle nous avons procédé à l'intitulé du projet de loi, rétablissant le terme de « restitution ». Vous vous souvenez que nous lui avons préféré le terme de « retour », afin de ne pas véhiculer l'idée que ce texte s'inscrirait dans une démarche de repentance ni de commettre l'erreur de juger des événements passés à l'aune des valeurs d'aujourd'hui. Il convient aussi d'employer le terme juste, car « restituer » signifie, en français, reconnaître que l'on n'est pas le propriétaire légitime de l'objet. Or, la France est propriétaire de ces objets en toute légalité.

Je dois dire que je comprends mal cet amendement adopté par les députés, à l'initiative de leur rapporteur de surcroît. Celui-ci avait pourtant indiqué en CMP qu'il n'avait pas d'objection à nos modifications sémantiques et qu'il considérait ces restitutions ni comme un acte de repentance, ni comme un acte de contrition.

J'y vois le signe que l'Assemblée nationale n'est absolument pas disposée à parvenir à un compromis sur ce texte.

À cela s'ajoute l'épisode de la remise de l'élément décoratif en forme de couronne qui surplombait le dais de la dernière reine de Madagascar, Ranavalona III, aux autorités malgaches, sans information ni consultation préalable du Parlement, le 5 novembre dernier, soit le lendemain même du jour où nous adoptons ce projet de loi en première lecture. Même si cette remise s'est faite dans le cadre d'un dépôt, elle s'inscrit clairement dans la perspective du retour définitif de ce bien à Madagascar, qui en a demandé la restitution en février dernier. C'est ce qu'indique clairement la convention de dépôt conclue par le ministère des armées français avec le ministère de la culture malgache. Il s'agit donc sans doute d'un malencontreux concours de circonstances avec l'examen de ce projet de loi, comme nous l'a indiqué la ministre de la culture lors de son audition le 10 novembre - mais je sais aussi que son cabinet avait attiré l'attention sur le fait que le choix de cette date n'était guère judicieux ; il n'a pas été entendu... Nous avons fait part à la ministre de notre mécontentement d'avoir ainsi été tenus dans l'ignorance au moment de son audition budgétaire.

Mais, il ne s'agit pas d'un simple prêt, comme elle souhaitait nous en persuader. La France s'est en effet officiellement engagée au « retour à Madagascar de ce bien culturel inscrit sur l'inventaire du musée de l'armée » et à « initier dans les meilleurs délais les mesures préalables à la procédure législative pouvant permettre [son] transfert de propriété définitif », selon les termes mêmes de la convention de dépôt.

J'ajoute que le choix de recourir à cette méthode n'est pas le fruit du hasard. C'est en effet la troisième fois, en l'espace d'un an, que le Gouvernement passe par la voie du dépôt dans la perspective du retour définitif de biens culturels. Les deux cas précédents sont le sabre attribué à El Hadj Omar Tall, remis au Sénégal le 17 novembre 2019, et les vingt-quatre crânes algériens, remis le 3 juillet 2020 à l'Algérie et inhumés dès le surlendemain. On ne peut que regretter, dans ce dernier cas notamment, l'absence de transparence : on aurait pu associer la communauté nationale et organiser une cérémonie afin de participer à la réconciliation entre les deux pays. La restitution a eu lieu en catimini, c'est dommage.

Nous pouvons donc difficilement faire abstraction de ces éléments dans l'examen de ce projet de loi, tant ils démontrent, à mon sens, la volonté du Gouvernement de contourner systématiquement l'aval préalable du Parlement à la sortie de biens des collections.

Je juge cette méthode inacceptable, dans la mesure où elle relègue le Parlement au rôle de chambre d'enregistrement de décisions déjà actées par l'exécutif, au mépris de ses prérogatives et donc de la séparation des pouvoirs, et fait prévaloir systématiquement les enjeux diplomatiques sur l'intérêt culturel, scientifique et patrimonial des biens composant les collections publiques françaises. J'ajoute que ces remises en catimini satisfont peut-être les intérêts de notre diplomatie à court terme, mais ils privent la représentation nationale de leviers pour accroître la diplomatie parlementaire et restreignent surtout l'opportunité pour la communauté scientifique de développer des échanges avec leurs homologues étrangers. C'est donc loin d'être une stratégie optimale à long terme !

C'est la raison pour laquelle les modalités de remise de cette couronne renforcent, à mes yeux, encore plus la pertinence du Conseil national de réflexion que nous avons proposé en première lecture. Il s'agit d'un vrai garde-fou qui permettrait d'assurer un examen scientifique des demandes émanant des pays tiers et d'éclairer, avant l'engagement de toute négociation diplomatique, la décision des autorités politiques, ne serait-ce que pour garantir l'authenticité du choix des objets. Nous ne devons pas transiger sur ce point.

Comme nous savons que l'Assemblée nationale ne cédera pas davantage, il me semble qu'il n'y a pas lieu, pour le Sénat, de poursuivre l'examen de ce texte, puisque les deux chambres du Parlement ne parviendront pas à se mettre d'accord sur un texte commun. C'est la raison pour laquelle je vous propose de déposer, au nom de notre commission, une motion tendant à opposer la question préalable à ce texte en vue de son examen en séance publique. Ce serait également un moyen de faire part de notre refus, d'une part, de cautionner la méthode retenue par le Gouvernement et, d'autre part, de poursuivre le simulacre de débat parlementaire auquel il nous est demandé de prendre part. Cela ne porte pas atteinte à l'accord que nous avons donné pour le retour au Bénin et au Sénégal des vingt-sept biens culturels concernés par ce projet de loi, tant notre vote, à l'unanimité des suffrages exprimés, était clair. Les articles 1<sup>er</sup> et 2, ayant été votés en termes identiques par les deux chambres, ne sont plus en discussion. Dans quelques jours, nous vous présenterons, avec Max Brisson et Pierre Ouzoulias, les conclusions de notre mission d'information sur les restitutions, que j'avais souhaité créer en janvier dernier pour faire le point sur ces questions. Nous formulerons une série de propositions sur le retour des biens appartenant aux collections publiques dans leur pays d'origine, leur meilleure circulation ou encore le développement des coopérations entre scientifiques. Nous n'en resterons donc pas sur cette note négative.

**M. Max Brisson.** – Merci, madame la rapporteure, pour votre constance et votre volontarisme sur ce sujet. Vous nous avez parfaitement expliqué pourquoi vous déposiez une motion tendant à opposer la question préalable. Comme vous l'avez rappelé, le Sénat a montré sa bonne volonté et

son esprit d'ouverture. Nous avons voté à l'unanimité les articles 1<sup>er</sup> et 2 du projet de loi sur les restitutions. Malheureusement, l'Assemblée nationale et le Gouvernement n'ont nullement cherché le compromis. La remise aux autorités malgaches de l'ornement du dais de la reine Ranavalona III, sans consultation ni information du Parlement, est choquante. Le Gouvernement a sa méthode et celle-ci est très éloignée de notre souhait d'une réflexion partagée sur le sujet.

Nous voterons la motion opposant la question préalable. Celle-ci semble s'imposer puisque nous sommes en opposition totale avec le Gouvernement, tant sur le fond que sur la forme. La question des restitutions ou plutôt des retours de biens culturels est une question complexe qui nécessite, pour la traiter, un temps d'approfondissement, car il convient de croiser des approches multiples : la dimension artistique et esthétique, une réflexion sur les origines des biens, etc. Il faut aussi s'interroger sur la question du retour au regard de notre conception universaliste des musées et de la culture. Nous devons aussi trouver les meilleures voies pour renforcer le dialogue des cultures, préciser les modalités d'accueil des objets transférés et de leur circulation. Il faut enfin s'interroger sur la question des dons, des legs, et de la protection des droits des donateurs et de leurs descendants.

Face à ces exigences, le Sénat réclame avec constance une démarche méthodique, scientifique et rigoureuse, mais le Gouvernement et l'Assemblée préfèrent une réponse au cas par cas et mettent en avant l'exigence de simplification. Mais, alors que les demandes vont assurément se multiplier, nous ne pouvons comprendre cette volonté de traiter ces questions dans l'urgence, voire la précipitation, en raison des seules considérations diplomatiques et selon le seul fait du prince. Cela constitue un dévoiement de notre législation multiséculaire et bafoue les droits du Parlement qui est mis devant le fait accompli par un transfert préalable des biens, sans étude ni réflexion préalables, suivi de la signature d'une convention de dépôt, laquelle précède une loi de ratification. Telle fut la procédure qui nous a été imposée pour le sabre attribué à El Hadj Omar Tall ou pour la couronne du dais de la reine Ranavalona III. Le Parlement est mis devant le fait accompli et la décision provient exclusivement de l'exécutif, au mépris de la séparation des pouvoirs. La précipitation répond aux exigences des contingences diplomatiques ; la procédure de dépôt est instrumentalisée ; les conservateurs et les scientifiques n'ont aucune possibilité de faire entendre leur voix. Le groupe Les Républicains votera donc la motion tendant à poser la question préalable pour manifester son mécontentement.

**Mme Claudine Lepage.** - La restitution des biens culturels est un signal important adressé à l'Afrique et à sa jeunesse qui souhaite pouvoir accéder à son histoire. Les articles 1<sup>er</sup> et 2 ont été définitivement adoptés. Nos discussions, tout comme la restitution en catimini de la couronne du dais de la reine Ranavalona III qui était conservé depuis 1910 au musée de l'armée, montrent à quel point la création d'un Conseil national de réflexion est

nécessaire pour encadrer la circulation et le retour de biens culturels en l'absence d'une loi-cadre et pour éviter que tel ou tel gouvernement ne privilégie systématiquement les enjeux diplomatiques du moment à l'intérêt culturel des biens. Ce conseil indépendant permettrait de nourrir le débat, d'éclairer les décideurs politiques et d'assurer une totale transparence sur le processus. La création de ce conseil est d'autant plus indispensable qu'opposer une fin de non-recevoir aux pays qui demandent le retour de biens culturels constituerait une grave erreur sur le plan diplomatique, susceptible de nuire aux relations déjà affaiblies entre la France et l'Afrique. Pour toutes ces raisons, nous voterons la motion tendant à opposer la question préalable.

**M. Pierre Ouzoulias.** – Si le texte revenait aujourd'hui dans notre hémicycle, je ne voterais plus l'article 2 qui transfère la propriété du sabre attribué à El Hadj Omar Tall. Nous avons été abusés par une présentation fallacieuse des circonstances du dépôt de ce sabre ; ce que l'on nous présentait comme une relation d'État à État s'est finalement avéré être une relation entre un État et une famille, ce qui est complètement contraire à la méthode préconisée par le rapport Sarr-Savoy, qui sert pourtant de ligne de conduite au Gouvernement.

On a forcé la main du Parlement. Pour éviter que cela ne se reproduise, nous devons prévoir une instruction sérieuse, rationnelle, historique et méthodique des demandes, dans la clarté, la transparence, et avec l'aide des conservateurs. Ceux-ci nous disent qu'il faut six mois de recherches pour établir, quand on le peut, les conditions de dépôt d'un objet dans les collections françaises. Se présenter au Parlement avec des dossiers mal constitués représente, pour la France, un risque juridique fort : il pourrait arriver que nous cédions, par la voie législative, des objets sans respecter les conditions de leur donation, telles qu'elles ont été imposées au moment où les objets ont rejoint les collections publiques. Imaginez que l'on retrouve des ayants droit du sabre ou des ornements du dais et qu'ils se manifestent arguant que le législateur n'a pas respecté les conditions de la donation : nous serions placés dans une situation juridique inextricable, qui affaiblirait la parole de la France, car on pourrait envisager une demande de restitution dans l'autre sens ! Le Conseil national de réflexion proposé par notre rapporteure est donc essentiel. Nous voterons la motion tendant à opposer la question préalable, en espérant que nous n'aurons pas à traiter durant les deux prochaines années de la législature de nouvelles affaires : vu la façon dont on nous a extorqué notre vote la première fois, je ne me laisserai pas attraper à nouveau.

**M. Claude Kern.** – J'adhère complètement à tout ce qui a été dit ! Le groupe Union centriste votera naturellement cette motion.

**M. Bernard Fialaire.** – Je m'associe aux interventions précédentes. Le groupe RDSE s'opposera toujours à ce que le Parlement soit réduit au rôle de chambre d'enregistrement. La sémantique n'est pas neutre. Une



restitution relève de la diplomatie, quand le retour est un acte culturel. À la limite, la commission des affaires étrangères devrait être compétente si l'on considère qu'il s'agit de restitution. Nous devons nous interroger sur ces biens et la notion d'inaliénabilité : si un retour est un don, l'inaliénabilité constitue la reconnaissance de la dimension culturelle du bien. On peut faire un don, ce qui d'ailleurs acte le fait que l'on est le propriétaire légitime de l'objet, tandis que l'inaliénabilité est la reconnaissance de sa dimension culturelle. Ces biens culturels sont aussi des vecteurs de notre culture. Il en va du rayonnement de la France. Cet enjeu est fondamental et négligé dans des décisions prises à la va-vite.

**Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure.** – J'ai été très profondément heurtée par la manière dont tout cela s'est passé, car j'ai fait partie de celles et ceux qui, depuis longtemps, ont milité pour de telles restitutions, à commencer par la restitution des têtes maories à la Nouvelle-Zélande. Or, le Parlement a été contourné ; on a évité un débat national qui aurait permis d'impliquer tout le monde dans la réflexion et le geste du retour. Tout cela est contreproductif et a crispé les positions des uns et des autres. Le Parlement, pris à revers une première fois, risque d'opposer à l'avenir un refus systématique. Il aurait été préférable de travailler ensemble, en lien notamment avec le ministère de la culture dont nous voulions d'ailleurs rétablir le rôle par rapport au ministère des affaires étrangères. Je déplore que le ministère de la culture soit, dans cette affaire, sous la coupe réglée de la cellule diplomatique de l'Élysée.

Plutôt que d'établir une procédure rigoureuse et méthodique, permettant d'aboutir, le cas échéant, à certaines restitutions pertinentes, on a pris le risque de voir le dossier s'enliser. Pourtant, depuis 2002, notre souhait avec Philippe Richert, est d'engager une réflexion prospective et lucide sur ces questions. La méthode retenue est donc contreproductive et ne nous fait pas gagner beaucoup en termes de crédibilité sur la scène internationale. D'autres pays sont sollicités sur ces sujets et nous aurions pu être les initiateurs d'une méthode intéressante. Je ne confondrai pas les dons et les retours : on ne peut pas imaginer que nos gouvernants puisent à l'envi dans les collections publiques pour faire des cadeaux ! C'est inenvisageable. Pour éviter les excès, nous avons besoin des garde-fous définis par loi ; en l'occurrence, il s'agit du principe d'inaliénabilité, reconnu par la loi de 2002, mais qui remonte au 16<sup>e</sup> siècle. C'est pourquoi je vous propose d'adopter la motion tendant à opposer la question préalable.

*La motion n° 1 est adoptée. La commission décide donc de soumettre au Sénat une motion tendant à opposer la question préalable au projet de loi relatif à la restitution de biens culturels à la République du Bénin et à la République du Sénégal. En conséquence, elle n'a pas adopté de texte. Dès lors, en application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion portera en séance sur le texte du projet de loi adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.*



## 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 :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl20-015.html>