

Restitution de biens culturels

La commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport a adopté, le 21 janvier 2026, son texte sur le **projet de loi relatif à la restitution de biens culturels provenant d'États qui, du fait d'une appropriation illicite, en ont été privés**.

Ce projet de loi organise une **procédure administrative** permettant le déclassement de biens culturels en vue de leur restitution à un État étranger. Cette procédure est **circonscrite** aux biens dont il est établi ou fortement présumé qu'ils ont fait l'objet d'une appropriation illicite entre le 10 juin 1815 et le 23 avril 1972, à l'exclusion des biens militaires et des biens archéologiques.

Tout en saluant **l'achèvement du cycle législatif relatif aux restitutions**, la commission a regretté que le projet de loi **ne traduise pas la position constante du Sénat** quant à la nécessité de fonder la procédure de restitution sur une **expertise scientifique indépendante et bilatérale**. Elle a réaffirmé son souhait que le modèle français de restitution repose sur une **méthode rigoureuse**, de manière à le tenir à distance des polémiques et des débats mémoriels, mais aussi à éviter les erreurs découlant d'un traitement précipité des dossiers.

La commission a en conséquence adopté, à l'initiative de sa rapporteure, **six amendements remaniant en profondeur le cadre proposé**. Soulignant que la procédure ainsi mise en place constituera une **deuxième voie de restitution**, le Parlement conservant la possibilité de se prononcer par lois d'espèce, elle a maintenu son ciblage sur les biens dont les conditions de l'appropriation sont susceptibles d'être établies avec une certitude raisonnable. Elle a enfin renforcé la pertinence et la portée symbolique de son bornage chronologique.

La rapporteure a souhaité que ce texte, en facilitant la circulation des biens culturels, constitue le point de départ d'un dialogue interculturel renouvelé.



Pièces du trésor de Béhanzin restituées au Bénin en 2020 - @Léo Delafontaine / Musée du quai Branly / République du Bénin

I. L'achèvement du triptyque législatif sur les restitutions

A. La nécessité d'une loi-cadre prévoyant une méthode de restitution rigoureuse, conformément à la position constante du Sénat

1. La récurrence des lois d'espèce pose un problème de méthode

En l'état actuel du droit, le transfert de la propriété d'un bien culturel relevant des collections publiques n'est possible que par la **voie législative**. Ces collections sont en effet protégées par le **principe de l'inaliénabilité** du domaine public.

Le Conseil constitutionnel ayant reconnu la **possibilité de déroger à ce principe par la loi**, la restitution d'un bien à un État étranger doit à ce jour passer par une **loi d'espèce**. Ont ainsi été prévues en 2020, à l'initiative du Gouvernement, la restitution au Bénin de vingt-six œuvres du « Trésor de Béhanzin », ainsi que la restitution au Sénégal d'un sabre attribué à El Hadj Omar Tall. Le Sénat a été à l'initiative, en 2025, de la restitution du tambour « Djidji Ayokwê » à la Côte d'Ivoire.



Le tambour parleur ivoirien dit « Djidji Ayôkwé », communication ministère de la culture et de la francophonie de la Côte d'Ivoire

Ce passage récurrent par des lois d'espèce est **insatisfaisant sur le plan de la méthode** : tandis que les États demandeurs se voient apporter une réponse à géométrie variable, le Parlement doit se prononcer sans disposer des éléments susceptibles d'éclairer sa décision sur le plan scientifique, quand il ne se voit pas réduit au rôle de chambre d'enregistrement des engagements de l'exécutif. Cette situation alimente l'appréciation selon laquelle les restitutions relèveraient du « fait du prince ».

2. Le Sénat appelle de longue date à la définition d'une procédure de restitution fondée sur un examen scientifique des demandes

Pour répondre à cette difficulté, la commission de la culture du Sénat a engagé plusieurs travaux visant à définir les principes devant guider la restitution des biens culturels des collections publiques.

Un **rapport d'information du 16 janvier 2020**, établi par Max Brisson et Pierre Ouzoulias sous la présidence de Catherine Morin-Desailly, a recommandé la constitution d'une doctrine claire, reposant sur des **critères transparents**, ainsi que la mise en place d'une **procédure fondée sur un examen scientifique des demandes et associant les États demandeurs**. Une **proposition de loi adoptée le 10 janvier 2022** a ensuite prévu la création d'une instance nationale chargée d'une mission de conseil aux pouvoirs publics en matière de restitution.

B. Le troisième et dernier texte-cadre sur les restitutions

Ces principes ont été partiellement traduits dans **deux premières lois-cadre** instituant un régime dérogatoire de sortie du domaine public, pour les **biens culturels spoliés dans le contexte des persécutions antisémites** perpétrées entre 1933 et 1945 (loi n° 2023-650 du 22 juillet 2023), ainsi que pour les **restes humains** provenant du territoire d'un État étranger (loi n° 2023-1251 du 26 décembre 2023, adoptée à l'initiative de Catherine Morin-Desailly, Max Brisson et Pierre Ouzoulias).

Ces lois ont dès l'origine été pensées comme les éléments d'un **tripptyque législatif devant intégrer un texte relatif aux œuvres d'art**, afin de couvrir la diversité des demandes de restitution. À l'issue d'un **parcours mouvementé**, marqué par les **réserves exprimées par le Conseil d'État** sur un premier projet de texte, ce troisième projet de loi-cadre a été déposé au Sénat le 30 juillet 2025.

II. Le texte du projet de loi : une faculté de déclassement ciblée, permettant la restitution de certains biens culturels sur la seule décision du Gouvernement

A. Une possibilité de sortie des collections publiques dérogatoire, justifiée par un motif d'intérêt général à la portée débattue

1. La dérogation au principe d'inaliénabilité du domaine public est justifiée par un motif d'intérêt général inédit

Le projet de loi organise une **procédure dérogatoire de sortie des collections publiques** ayant pour **finalité exclusive** la restitution d'un bien culturel à un État étranger en ayant été illicitement privé. Cette dérogation est **justifiée** par la nécessité de permettre la réappropriation, par le peuple de cet État, de biens constituant des éléments fondamentaux de son patrimoine.

Sans figurer explicitement dans une convention internationale en vigueur, cet objectif se déduit de plusieurs déclarations et instruments internationaux. Il constitue le **motif d'intérêt général** justifiant la dérogation apportée au principe de l'inaliénabilité du domaine public et au droit de consentir des libéralités, protégé au niveau constitutionnel.

2. L'intégration des biens issus de libéralités fait courir un risque mesuré d'inconstitutionnalité

Cette procédure dérogatoire **englobe en effet les biens entrés dans les collections publiques par dons et legs**. Dans la mesure où les libéralités constituent l'un des principaux modes d'acquisition des musées, notamment pour les collections extra-européennes, cette disposition est indispensable à l'équilibre du projet de loi. Dans son avis du 23 juillet 2024, le **Conseil d'État** a cependant émis des **réserves** sur l'atteinte ainsi portée au droit de consentir des libéralités, dans la mesure où elle ne serait **pas justifiée par un motif d'intérêt général suffisant**.

Relevant la divergence entre l'analyse du Conseil d'État et celle du Gouvernement, la rapporteure a souligné que ce débat ne pouvait être tranché de manière certaine, en l'absence de jurisprudence constitutionnelle établie sur ce sujet précis. Suivant l'avis de sa rapporteure, la commission a estimé que le **risque d'inconstitutionnalité** du texte apparaissait toutefois **limité**.

Afin de préserver sa portée, elle a conservé le principe de la restituabilité des biens incorporés aux collections publiques par libéralités, en précisant la nécessité de rechercher le consentement de leurs auteurs en présence d'une clause contraire au déclassement des biens considérés.

B. Une procédure circonscrite relevant du ministre de la culture

1. Le périmètre des biens restituables est doublement limité

Le **champ des biens restituables** par cette procédure est défini par deux dispositions :

- *l'exclusion a priori* des **biens militaires**, dont la définition correspond à celle des prises de guerre autorisées par les textes internationaux, et **des biens archéologiques** ;
- *la fixation de trois critères de restituabilité* relatifs à la **provenance géographique** du bien (qui doit être issu du territoire actuel de l'État demandeur), à l'**absence d'accord international** ayant déjà réglé son sort, ainsi qu'aux **modalités de son appropriation**, dont le caractère **illicite** doit pouvoir être établi ou présumé à partir d'indices sérieux, précis et concordants.

Cette appropriation doit être intervenue au cours de la période comprise **entre le 10 juin 1815 et le 23 avril 1972**, qui constitue le **périmètre temporel** du texte.

Selon l'exposé des motifs, la première borne a été définie de manière à exclure les biens ayant fait l'objet d'échanges et de restitutions en marge de la signature du traité de Vienne le 9 juin 1915 – c'est-à-dire, à titre principal, les saisies des campagnes napoléoniennes.

La seconde correspond à la date d'appropriation illicite à partir de laquelle est applicable la procédure judiciaire de restitution prévue par l'article L. 124-1 du code du patrimoine pour l'application de la convention de l'Unesco de 1970, telle qu'elle résulte de l'article 2 du projet de loi.

2. L'instruction scientifique des demandes est prévue à titre facultatif

Le projet de loi prévoit que **l'appréciation de ces exclusions et de ces critères relève de la compétence du ministre de la culture**, auquel il revient d'établir le rapport préparatoire au décret de déclassement. La consultation d'un **comité scientifique bilatéral** est prévue comme **une simple faculté** à sa main, sans précision sur le caractère paritaire de cette instance. Le seul contrôle exercé sur la procédure est celui du Conseil d'État lors de l'examen du décret prononçant le déclassement.

La procédure de restitution proposée, qui ne prévoit pas l'instruction systématique des demandes au plan scientifique, ne correspond pas à la méthode préconisée de manière constante et ancienne par le Sénat. Elle a été profondément remaniée par la commission.

III. La position de la commission : le maintien du ciblage de la procédure, l'introduction d'une instruction scientifique obligatoire des demandes

A. Un bornage chronologique plus symbolique pour un périmètre temporel inchangé

Le périmètre des biens restituables au titre de la procédure organisée par le projet de loi a fait l'objet de débats importants. Déplorant le caractère tardif et parcellaire des éléments transmis sur ce point par le ministère de la culture, la rapporteure a regretté que le législateur se trouve contraint de travailler, sur ce sujet complexe, avec un niveau d'information très insuffisant.

Suivant la proposition de la rapporteure, la commission a **maintenu le ciblage proposé** sur le **périmètre** des biens restituables. Tout en regrettant que les conditions ne soient pas réunies pour élargir ce périmètre, elle a estimé que cette procédure devait concerner **les biens dont les conditions de l'appropriation sont susceptibles d'être établies de manière précise**, au regard des sources historiques disponibles.

Afin d'améliorer la cohérence et la portée symbolique du texte, la commission a **modifié la première borne chronologique** déterminant le périmètre des biens restituables, en substituant la **date du 20 novembre 1815** à celle du 10 juin 1815.

La référence au congrès de Vienne, qui constitue un jalon pertinent pour l'histoire du seul continent européen, est en effet mal choisie pour un texte visant à la restitution de biens essentiellement extra-européens. La référence au second traité de Paris, qui marque le point de départ territorial de la constitution du second empire colonial, est apparue plus adaptée.

Deux voies de restitution seront ouvertes à l'avenir. La procédure administrative créée par le projet de loi concernera les biens dont les conditions de l'appropriation sont susceptibles d'être établies avec une certaine certitude au regard des sources historiques disponibles. Les demandes n'entrant pas dans le champ de cette procédure ou ne pouvant être tranchées dans ce cadre relèveront de la compétence du législateur, qui pourra décider, au moyen de lois d'espèce, la restitution des biens présentant un caractère symbolique.

B. Une instruction scientifique obligatoire

Sans remettre en cause l'exclusion des biens militaires et archéologiques, et souscrivant aux critères proposés par le projet de loi, la commission a estimé indispensable que la ligne de partage entre l'appropriation licite et illicite soit établie de manière rigoureuse au regard des circonstances de chaque cas d'espèce. Cette exigence appelle un **examen scientifique systématique** des demandes, conduit notamment par des historiens et des spécialistes du droit et de son histoire.

Suivant la proposition de sa rapporteure, la commission a prévu la **consultation obligatoire**, sur chaque demande de restitution, d'une **commission nationale permanente** et d'un **comité scientifique bilatéral** constitué au cas par cas. Ces instances se prononceront au regard d'une **liste unique de critères** de restituabilité intégrant la caractérisation de l'exclusion des biens militaires et archéologiques.

Le mode de saisine et la composition de la commission nationale, qui constituera une formation spécialisée du Haut conseil des musées de France, ont été déterminés de manière à garantir son **indépendance** et l'association des compétences scientifiques adéquates. En se prononçant, à titre consultatif, par avis rendus publics, elle définira progressivement la **doctrine** française en matière de restitutions.

La commission a enfin prévu les **modalités de l'information du Parlement** sur les demandes de restitution formulées par les États étrangers et les suites qui leur sont données par le gouvernement.

La commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport a adopté le projet de loi ainsi modifié. Il sera examiné en séance publique le 28 janvier 2026.

POUR EN SAVOIR PLUS

Restitution d'un bien culturel à la République de Côte d'Ivoire :
<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl24-140.html>

Circulation et retour des biens culturels appartenant aux collections publiques :
<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl21-041.html>

Restitution de biens culturels au Bénin et au Sénégal :
<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pil20-015.html>

Le retour des biens culturels aux pays d'origine, un défi pour le projet universel des musées français (*rapport d'information*) :
<https://www.senat.fr/rap/r20-239/r20-239.html>



EN SÉANCE

Mercredi 28 janvier 2026, le Sénat a adopté le projet de loi relatif à la restitution de biens culturels provenant d'États qui, du fait d'une appropriation illicite, en ont été privés (rapporteur au nom de la commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport : Catherine Morin-Desailly).



Laurent LAFON
Président
Val-de-Marne
Union Centriste



Catherine MORIN-DESAILLY
Rapporteur
Seine-Maritime
Union Centriste

com-cult@senat.fr

01.42.34.23.23

www.senat.fr