

N° 290

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 janvier 2026

## RAPPORT

FAIT

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

Par Mme Catherine MORIN-DESAILLY,

Sénatrice

---

(1) Cette commission est composée de : M. Laurent Lafon, *président* ; MM. Jérémie Bacchi, Max Brisson, Mme Samantha Cazebonne, M. Yan Chantrel, Mme Laure Darcos, MM. Bernard Fialaire, Jacques Grospperrin, Mmes Monique de Marco, Marie-Pierre Monier, M. Michel Savin, *vice-présidents* ; Mmes Colombe Brossel, Else Joseph, M. Pierre-Antoine Levi, Mme Anne Ventalon, *secrétaires* ; Mmes Marie-Jeanne Bellamy, Catherine Belrhiti, Annick Billon, Alexandra Borchio Fontimp, M. Christian Bruyen, Mmes Evelyne Corbière Naminzo, Karine Daniel, Nathalie Delattre, Sabine Drexler, M. Aymeric Durox, Mmes Agnès Evren, Laurence Garnier, Béatrice Gosselin, MM. Jean Hingray, Claude Kern, Mikaele Kulimoetoke, Mme Sonia de La Provôté, MM. Ahmed Laouedj, Michel Laugier, Jean-Jacques Lozach, Mmes Paulette Matray, Catherine Morin-Desailly, M. Georges Naturel, Mme Mathilde Ollivier, MM. Pierre Ouzoulias, François Patriat, Jean-Gérard Paumier, Stéphane Piednoir, Bruno Retailleau, Mme Sylvie Robert, MM. David Ros, Pierre-Jean Verzelen, Cédric Vial, Adel Ziane.

**Voir les numéros :**

Sénat : 871 (2024-2025) et 291 (2025-2026)



## S O M M A I R E

	<u>Pages</u>
<b>L'ESSENTIEL.....</b>	<b>5</b>
<b>EXAMEN DES ARTICLES .....</b>	<b>11</b>
• <i>Article 1<sup>er</sup> Organisation d'une procédure de sortie des collections publiques pour les biens culturels ayant fait l'objet d'une appropriation illicite en vue de leur restitution à un État étranger .....</i>	11
• <i>Article 2 Extension du périmètre temporel de la procédure judiciaire de restitution des biens culturels volés ou illicitement exportés relevant des collections publiques.....</i>	40
• <i>Article 3 Application immédiate des demandes de restitution en cours d'examen..</i>	43
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>45</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>71</b>
<b>RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS ») .....</b>	<b>75</b>
<b>LA LOI EN CONSTRUCTION .....</b>	<b>77</b>



## L'ESSENTIEL

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.

## I. L'ACHÈVEMENT DU TRIPYQUE 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.

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 **rappor 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 **triptyque 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 concerne 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.*

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

#### **Organisation d'une procédure de sortie des collections publiques pour les biens culturels ayant fait l'objet d'une appropriation illicite en vue de leur restitution à un État étranger**

Cet article organise une **procédure administrative de déclassement dérogatoire** au principe d'inaliénabilité du domaine public pour les **biens culturels ayant fait l'objet d'une appropriation illicite entre 1815 et 1972**, en vue de leur **restitution à un État étranger**.

Il prévoit le **périmètre** des biens restituables dans ce cadre, qui **exclut les biens militaires et archéologiques** et résulte de l'application de plusieurs **critères**, ainsi que la **procédure** devant être mise en œuvre, qui relève du ministre de la culture et dans laquelle la **conduite d'une instruction scientifique est prévue à titre facultatif**.

À l'initiative de sa rapporteure, la commission a adopté **six amendements** à cet article.

Afin d'améliorer la cohérence et la portée symbolique du texte, elle 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 (amendement n° COM-8).

Tout en **conservant le ciblage de la procédure** sur les biens dont les conditions de l'appropriation peuvent être établies avec une certitude raisonnable sur la base des sources disponibles, elle a souhaité que ces conditions ainsi que les critères de restituabilité prévus fassent l'objet d'une **instruction scientifique systématique**, dans le double cadre d'une **commission nationale** présentant des garanties d'**indépendance**, ainsi que d'un **comité scientifique bilatéral** constitué au cas par cas (amendements n° COM-9 et COM-10).

Elle a également prévu les **conditions de l'information du Parlement** (amendement n° COM 11) et **précisé les modalités de la recherche du consentement des auteurs de libéralités** en vue du déclassement des biens issus de dons et legs (amendement n° COM-12).

## I. LE CADRE LÉGISLATIF ACTUEL

### A. UN RE COURS OBLIGATOIRE AUX LOIS D'ESPÈCE POUR SATISFAIRE AUX DEMANDES DE RESTITUTION DE BIENS CULTURELS, SANS PROCÉDURE NI CRITÈRES OPPOSABLES

En l'état actuel du droit, le transfert de la propriété d'un bien culturel relevant des collections muséales publiques à un État étranger n'est possible, dans la majorité des cas, que par la **voie législative**.

La propriété publique de ces biens est en effet protégée par le **principe législatif de l'inaliénabilité** des biens du domaine public :

- l'article L. 3111-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) dispose que « *les biens des personnes publiques [...], qui relèvent du domaine public, sont inaliénables et imprescriptibles* » ;
- ce principe général a été précisé, pour les biens constituant les collections nationales, par la loi n° 2002-5 du 4 janvier 2002 relative aux musées de France. L'article L. 451-5 du code du patrimoine prévoit ainsi que « *les biens constituant les collections des musées de France appartenant à une personne publique font partie de leur domaine public et sont, à ce titre, inaliénables* ».

Les **exceptions** prévues à ce principe, de **portée limitée**, sont **insusceptibles de répondre à l'enjeu** des restitutions de biens culturels aux États étrangers :

- le même article L. 451-5, qui permet le **déclassement** d'une œuvre d'art par voie réglementaire après avis conforme du Haut Conseil des musées de France, est applicable aux seuls biens ayant perdu leur intérêt du point de vue de l'histoire, de l'art, de l'archéologie, de la science ou de la technique, ce qui n'est à l'évidence pas le cas des biens susceptibles de faire l'objet d'une restitution ;
- l'article L. 124-1 du même code, introduit en 2016<sup>1</sup> pour l'application de la convention *concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels*, adoptée par la conférence générale de l'Unesco le 14 novembre 1970, n'est **applicable qu'aux actes illicites d'appropriation intervenus après le 7 avril 1997**, date de l'entrée en vigueur de la Convention dans le droit français. Cette disposition permet à la personne publique propriétaire d'un bien culturel volé ou illicitement exporté après cette date d'agir en nullité du transfert de propriété et de demander au juge d'ordonner la restitution du bien à l'État dont il est originaire ou à son propriétaire légitime.

Le Conseil constitutionnel a reconnu la **possibilité de déroger à ce principe par un texte législatif**<sup>2</sup> autorisant le déclassement de certains biens,

---

<sup>1</sup> Cet article a été introduit dans le code du patrimoine par l'article 56 de la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (dite « LCAP »).

<sup>2</sup> Dans sa décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986, le Conseil constitutionnel a ainsi établi que, « sans qu'il soit besoin de rechercher si le principe d'inaliénabilité du domaine public a valeur

sous réserve toutefois de la conformité de ses dispositions aux **exigences constitutionnelles attachées à la protection de la propriété publique**. Le Conseil d'État<sup>1</sup> énumère à ce titre l'absence d'atteinte disproportionnée portée à la propriété publique<sup>2</sup>, l'absence de mise en cause de la continuité des services publics auxquels le domaine public considéré est affecté<sup>3</sup>, ainsi que la justification par un motif d'intérêt général<sup>4</sup>.

Deux **lois d'espèce** ont ainsi été adoptées, au cours des dernières années, pour prévoir la sortie des collections publiques de plusieurs biens culturels et le transfert de leur propriété à **trois États africains** qui en avaient fait la demande :

- à l'initiative du Gouvernement, la loi n° 2020-1673 du 24 décembre 2020 *relative à la restitution de biens culturels à la République du Bénin et à la République du Sénégal* a permis la restitution au Bénin de vingt-six œuvres constituant le « Trésor de Béhanzin », jusqu'alors conservées au musée du Quai Branly-Jacques Chirac, ainsi que la restitution au Sénégal d'un sabre attribué à El Hadj Omar Tall, qui relevait alors des collections du musée de l'Armée ;
- à l'initiative du Sénat, la loi n° 2025-644 du 16 juillet 2025 *relative à la restitution d'un bien culturel à la République de Côte d'Ivoire* a autorisé la restitution à cet État du tambour parleur dit « Djidji Ayokwê », conservé dans les collections du musée du quai Branly-Jacques Chirac.

Alors que plusieurs demandes de restitution de biens culturels ont été présentées à l'État français, et devant leur probable progression au cours des prochaines années, **ce cadre juridique apparaît désormais inadapté**.

Il donne en effet lieu à l'examen récurrent de lois d'espèce par le Parlement, sans qu'une procédure clairement définie établisse de manière transparente les critères pris en compte pour répondre aux demandes.

Il en résulte une situation très insatisfaisante :

- pour les **États demandeurs**, qui se voient apporter une réponse à **géométrie variable**, parfois davantage fondée sur les priorités diplomatiques que sur des critères historiques et scientifiques transparents ;
- pour le **Parlement**, qui se trouve conduit à se prononcer **sans disposer de l'ensemble des éléments techniques, historiques et scientifiques susceptibles d'éclairer sa décision**, et se voit trop souvent réduit au rôle de **chambre d'enregistrement des engagements diplomatiques et**

---

*constitutionnelle, il suffit d'observer qu'il s'oppose seulement à ce que les biens qui constituent ce domaine soient aliénés sans qu'ils aient été déclassés ». Le législateur a dès lors la possibilité de décider la sortie d'un bien du domaine public afin de permettre le transfert de sa propriété.*

<sup>1</sup> Conseil d'État, avis du 15 juillet 2020 sur le projet de loi relatif à la restitution de biens culturels à la République du Bénin et à la République du Sénégal.

<sup>2</sup> CC décision n° 86-207 DC du 26 juin 1986, cons. 58.

<sup>3</sup> CC décision n° 94-346 DC du 21 juillet 1994, cons. 2.

<sup>4</sup> CC décision n° 2003-473 du 26 juin 2003, cons. 18.

**politiques déjà pris par le pouvoir exécutif.** Par la voix de ses rapporteurs sur les deux lois d'espèce précitées, Catherine Morin-Desailly et Max Brisson, le Sénat a ainsi pointé les difficultés posées par la chronologie des processus de restitution en cause, dans lesquels les engagements pris par le Président de la République ont précédé l'intervention des instances scientifiques et du Parlement.

D'une manière générale, cette situation contribue à alimenter l'appréciation selon laquelle les décisions de restitution constitueraient une forme de « **fait du prince** ».

Ainsi que l'ont fermement recommandé le rapport d'information sénatorial du 16 janvier 2020<sup>1</sup>, établi par Max Brisson et Pierre Ouzoulias sous l'égide de Catherine Morin-Desailly, ainsi que le rapport de Jean-Luc Martinez d'avril 2023<sup>2</sup>, il est aujourd'hui indispensable que la France se dote, sur ce sujet sensible, **d'une doctrine claire, reposant sur des critères transparents, ainsi que d'une procédure efficace associant les États demandeurs.**

Il s'agit ainsi de permettre :

- aux citoyens, de comprendre les raisons qui guident la sortie de biens culturels du patrimoine de la Nation, en vue de leur restitution à un État étranger ;
- aux États étrangers, d'anticiper la réponse apportée à leur demande, ce qui leur donnera la possibilité de la préparer, le cas échéant, dans le cadre d'une coopération culturelle et muséale avec la France.

## **B. UN TRIPYQUE LÉGISLATIF INACHEVÉ**

Face à cet obstacle juridique, le législateur a récemment aménagé **deux régimes dérogatoires de sortie du domaine public** pour certains biens relevant des collections nationales, tous deux codifiés au chapitre V du titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup> du code du patrimoine :

- la *loi n° 2023-650 du 22 juillet 2023*, issue d'une initiative gouvernementale, encadre la restitution à leurs propriétaires légitimes (essentiellement des personnes privées), ou la mise en œuvre de mesures compensatoires, pour les **biens culturels ayant fait l'objet de spoliations dans le contexte des persécutions antisémites** perpétrées entre 1933 et 1945 ;
- la *loi n° 2023-1251 du 26 décembre 2023*, issue de la proposition de loi des sénateurs Catherine Morin-Desailly, Max Brisson et Pierre Ouzoulias,

---

<sup>1</sup> *Rapport d'information du 16 décembre 2020, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication par Max Brisson et Pierre Ouzoulias, dans le cadre de la mission d'information sur les restitutions des biens culturels appartenant aux collections publiques présidée par Catherine Morin-Desailly.*

<sup>2</sup> *Patrimoine partagé : universalité, restitutions et circulation des œuvres d'art, Vers une législation et une doctrine françaises sur les « critères de restituabilité » pour les biens culturels, rapport au Président de la République, 25 avril 2023.*

encadre la restitution à des États étrangers des **restes humains** conservés dans les collections publiques.

Ces deux régimes dérogatoires reposent sur des **principes communs** : le recours à une loi-cadre pour éviter la multiplication des lois de circonstance ; la définition de critères transparents ; la mise en place d'une procédure claire, fondée sur la consultation d'une commission indépendante chargée de l'instruction des demandes de restitution sur le plan scientifique.

Selon la vision portée par le Sénat depuis plusieurs années, défendue également dans le rapport de Jean-Luc Martinez précité, et endossée en dernier lieu par l'ancienne ministre de la culture Rima Abdul-Malak<sup>1</sup>, ces deux textes ont dès l'origine été pensés comme les éléments d'un **triptyque législatif** devant intégrer un texte relatif à la restitution d'œuvres d'art à des États étrangers.

Annoncée dès 2023, la présentation du troisième projet de loi-cadre ainsi que son inscription à l'ordre du jour des assemblées parlementaires ont été **retardées à plusieurs reprises** par le Gouvernement, notamment du fait des réserves émises par le Conseil d'État, dans un projet d'avis du 27 février 2024, sur le dispositif initialement envisagé.

Le projet de loi a finalement été **présenté en Conseil des ministres le 30 juillet 2025**, après un second passage devant le Conseil d'État le 23 juillet, sur la base d'un texte légèrement remanié.

Initialement prévu pour la fin du mois de septembre 2025, son examen par le Sénat a dû être reporté au mois de janvier 2026 à la suite de la censure du gouvernement de François Bayrou par l'Assemblée nationale, intervenue le 8 septembre 2025.

---

<sup>1</sup> *Laquelle avait indiqué, lors de l'examen par l'Assemblée nationale de la loi n° 2023-650 précitée : « Cette loi-cadre sur les biens spoliés dans le contexte des persécutions antisémites est la première de trois lois-cadres sur lesquelles je travaille assidûment avec l'ensemble des parlementaires. La seconde est portée par une proposition de loi de la sénatrice Catherine Morin-Desailly pour encadrer et faciliter les restitutions de restes humains – son engagement de longue date sur ce sujet est exceptionnel. [...] La troisième loi-cadre, portée par le gouvernement, concernera les biens culturels mal acquis à l'étranger, et en particulier en Afrique ».*

### **La législation néerlandaise en matière de restitution de biens culturels involontairement perdus par les pays d'origine**

Les Pays-Bas se sont dotés, par un décret du 6 septembre 2022, d'une commission consultative pour la restitution des biens culturels issus d'un contexte colonial (*Commissie koloniale collecties*), instance indépendante chargée de conseiller le gouvernement néerlandais sur les demandes de restitution.

#### *Travaux préparatoires*

Cette structure est née d'un rapport de 2020 du conseil néerlandais de la culture, intitulé *Collections coloniales et reconnaissance de l'injustice*, qui a énoncé en ces termes le **principe fondateur de la politique de restitution néerlandaise** : « *restituer sans condition des biens culturels provenant des anciennes colonies néerlandaises dont il est démontré avec une certaine certitude que les pays d'origine les ont perdus involontairement* ».

Cette approche a été confirmée par le document gouvernemental *Vision politique sur les collections dans un contexte colonial*, selon les termes suivants : « *le Gouvernement néerlandais assume la responsabilité du passé colonial et fait de la reconnaissance et de la réparation de l'injustice le point de départ de la politique sur les recouvrements coloniaux* »<sup>1</sup>. Ce document évoque, à titre de symbole, la restitution à l'Indonésie, en 2020, d'un *kris*<sup>2</sup> ayant appartenu au prince Diponegoro, désormais exposé au Musée National de Jakarta.

#### *Missions et composition*

La commission néerlandaise a pour missions de conseiller le ministre de la culture sur les demandes de restitution concernant des **biens culturels en possession de l'État néerlandais**, ainsi que de formuler des **avis publics**, à la demande du ministre, sur des demandes de restitution visant des **biens appartenant à d'autres entités que l'État** (municipalités, universités, voire particuliers).

Son **indépendance** est garantie par le statut de ses membres : nommés sur la base de leur expertise pour une durée de quatre ans renouvelable une fois, ils **ne sont pas placés sous la responsabilité du ministre**.

#### *Méthode d'instruction*

**Trois catégories d'objets** ont vocation à être restituées : les biens culturels pris à une ancienne colonie néerlandaise contre sa volonté, par exemple comme butin de guerre ; ceux qui ont une importance particulière pour le pays d'origine ; ceux qui viennent de colonies d'autres puissances que les Pays-Bas.

Ce large périmètre est justifié par le fait que « *la réparation de l'injustice sera toujours le point de départ de l'évaluation* », car si « *l'injustice n'a pas été causée par les Pays-Bas, [...] les Pays-Bas, en tant que propriétaire actuel des objets, sont les seuls à pouvoir y remédier* ».

La décision de la commission diffère en fonction de l'origine des objets et des circonstances de la perte de possession :

- une « *restitution inconditionnelle* » est recommandée si la perte de possession involontaire est avérée dans une ancienne colonie néerlandaise ;

<sup>1</sup> Source : site du comité (<https://commissie.kolonialecollecties.nl>).

<sup>2</sup> Dague emblématique de l'Indonésie, revêtant une dimension spirituelle et magique, inscrite depuis 2008 par l'UNESCO sur la liste du patrimoine culturel immatériel de l'humanité (<https://ich.unesco.org/fr/RL/le-kris-indonesien-00112>).

- la commission procède à une « *balance des intérêts* » si la perte de possession involontaire s'inscrit dans le contexte de l'autorité coloniale d'une autre puissance, ou si elle ne peut être établie avec un degré raisonnable de certitude. Cette démarche consiste à prendre en compte, outre la réparation de l'injustice, les intérêts pertinents (notamment culturels, historiques et scientifiques), l'intérêt des objets pour les collections nationales, et enfin les modalités de gestion et de conservation des pièces ainsi que les conditions de leur présentation au public dans le pays demandeur.

*Exemple d'un avis récent de la commission*

Saisie le 7 novembre 2023, la commission a donné, en juin 2024, un avis favorable à la restitution de deux statuettes de divinités hindoues à la République d'Indonésie, qui en avait formulé la demande en septembre 2023. Ces statuettes, qui provenaient du temple hindou-bouddhiste de Singasari, étaient conservées au Wereldmuseum de Leyde (ancien musée d'ethnologie). La recherche de provenance effectuée à cette occasion s'est notamment appuyée sur le journal de voyage de l'administrateur colonial qui avait saisi les statues.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article I<sup>er</sup> complète le chapitre V du titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup> du code du patrimoine, consacré aux règles encadrant la « *sortie des collections publiques d'un bien culturel* », en y créant une **nouvelle section 4** relative à la « *restitution de biens culturels provenant d'États qui, du fait d'une appropriation illicite, en ont été privés* » et comportant **sept articles L. 115-10 à L. 115-17**.

### A. LES DÉROGATIONS APPORTÉES AUX DISPOSITIONS DU CODE DU PATRIMOINE ET LEUR JUSTIFICATION

Le principe de la possible sortie des collections publiques des biens culturels appartenant aux personnes publiques en vue de leur restitution à un État étranger, de manière dérogatoire au principe de l'inaliénabilité des biens du domaine public précité, est fixé par l'article L. 115-10.

#### 1. Un champ d'application large, incluant les biens intégrés aux collections publiques par libéralité consentie avant l'entrée en vigueur de la loi

Le champ général de cette dérogation, prévu par l'article L. 115-10, est celui des biens présentant un intérêt public du point de vue de l'histoire, de l'art, de l'archéologie, de la science ou de la technique relevant du domaine public mobilier de la personne publique propriétaire, tel que défini par l'article L. 2112-1 du CG3P.

**Deux exceptions** sont mentionnées par le même article L. 115-10 : les documents entrés dans les collections de la Bibliothèque nationale de France dans le cadre du dépôt légal ainsi que les archives publiques (correspondant respectivement aux 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup> de l'article L. 2112-1).

L'article L. 115-17 prévoit que le champ d'application de ces dispositions inclut les biens culturels incorporés aux collections publiques par dons et legs consentis avant ou après la date d'entrée en vigueur de la loi.

**En présence d'une clause contraire** stipulée dans la libéralité concernée, le déclassement n'est possible que si les ayants droit ont consenti à ce que le bien quitte la collection publique. Plusieurs **diligences** sont prévues dans le but de recueillir ce consentement : l'intention de restitution de la puissance publique doit être **notifiée** à l'auteur de la libéralité ou à ses ayants droit ; cette intention doit également faire l'objet d'une **publicité** dans un journal d'annonces légales, par voie d'affichage et sur le site internet du ministère de la culture. En l'**absence de réponse** à l'issue d'un délai de six mois suivant la dernière formalité de publicité ou la dernière notification accomplie, il pourra être procédé à la restitution, par exception au principe de la recherche du consentement des ayants droit.

Ces dispositions sont **dérogatoires à celles de l'article L. 451-7 du code du patrimoine**, qui dispose que les biens incorporés dans les collections publiques par dons et legs ne peuvent être déclassés. Selon l'étude d'impact du projet de loi relatif à la restitution des biens culturels ayant fait l'objet de spoliations dans le contexte des persécutions antisémites précitée, l'objectif de cette règle réside dans la protection des libéralités consenties au bénéfice des collections publiques et la préoccupation de ne pas décourager de futurs donateurs.

## 2. Un motif d'intérêt général suscitant des interrogations

*a) Une finalité de restitution aux États étrangers correspondant aux principes énoncés dans le cadre de plusieurs déclarations internationales*

L'article L. 115-10 détermine également la **finalité exclusive** de ces dérogations, lesquelles ne peuvent être mise en œuvre que pour permettre la restitution des biens concernés à un État qui en a fait la demande après en avoir été illicitemen<sup>t</sup> privé, dans l'objectif de permettre la réappropriation par son peuple des éléments fondamentaux de son patrimoine.

La rapporteure observe que, si le périmètre géographique du projet de loi est défini de manière universelle, la rédaction de cet objectif vise **les États ayant subi une spoliation massive de leur patrimoine culturel**, soit, à titre principal, **les États établis sur les territoires placés sous domination française au cours de la période coloniale**.

Sans correspondre à l'application d'un principe conventionnel précisément défini, cet objectif **peut être rapproché de ceux développés dans le cadre de plusieurs enceintes internationales** à laquelle la France est partie.

Il s'agit notamment :

- dans le cadre de l'organisation des Nations unies, de la résolution 3187 *Restitution des œuvres d'art aux pays victimes d'expropriation* adoptée le 18 décembre 1973 par l'Assemblée générale ;

- dans le cadre de l'Unesco, de la déclaration finale de la conférence Mondiacult de Mexico, dont le point 17 rappelle que le retour et la restitution de biens culturels constituent un « *impératif éthique pour favoriser le droit des peuples et des communautés à jouir de leur patrimoine culturel* » ;
- dans le cadre du G20, de la déclaration des ministre de la culture du 26 août 2023 soutenant « *la reconnaissance croissante de l'importance du retour et de la restitution des biens culturels à leurs pays et communautés d'origine [...] en vue de [...] renforcer le dialogue entre les pays et communautés et la meilleure compréhension du patrimoine culturel* ».

Dans ses réponses au questionnaire de la rapporteure, le ministère fait en outre valoir que cet objectif « *se déduit de plusieurs exigences des textes internationaux auxquels la France est partie* », parmi lesquels :

- l'article 1<sup>er</sup> du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ainsi que l'article 1<sup>er</sup> du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966, qui stipulent que « *Tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel* » ;
- la Charte des Nations Unies du 26 juin 1945, qui consacre le principe de l'autodétermination des peuples.

Il estime en effet que ces instruments interétatiques protégeant les droits de l'Homme « témoignent d'une prise de conscience tenant au respect des productions culturelles issues du territoire de chaque État ou de ses populations et répondent à la préoccupation de prévenir ou réparer les appropriations illicites de ces biens culturels ».

*b) Des zones d'ombre autour de la justification de l'atteinte portée au droit de propriété ainsi qu'à la liberté contractuelle des auteurs de libéralités*

Cette finalité doit permettre de justifier l'atteinte portée à la propriété des personnes publiques et privées ainsi qu'à la liberté contractuelle des auteurs de libéralités, en déterminant le motif d'intérêt général mis en œuvre pour déroger à ces principes.

➤ Une situation inédite pour le législateur

Le législateur organisant le cadre de la restitution de biens culturels se trouve de ce point de vue dans une **situation inédite**. Dans les deux précédents textes du triptyque législatif relatif aux restitutions, ces atteintes étaient en effet justifiées par un **motif d'intérêt général supérieur**, tel que mis en évidence par le Conseil d'État dans ses avis relatifs aux projets de loi correspondants :

- en ce qui concerne les biens spoliés dans le cadre des persécutions antisémites, cet intérêt général supérieur est déduit de la « *singularité des persécutions en cause subies par leurs victimes, objets d'engagements* »

*conventionnels et d'une législation constante dans son principe et ses fondements depuis la seconde guerre mondiale » ;*

- en ce qui concerne les restes humains, il découle du principe à valeur constitutionnelle de sauvegarde de la dignité de la personne humaine.

Tel n'est pas le cas dans le cadre du présent projet de loi, l'objectif énoncé par l'article L. 115-10 correspondant selon le Conseil d'État à un **motif d'intérêt général simple**.

➤ Les réserves exprimées par le Conseil d'État

Selon le Conseil d'État, ce motif suffit à justifier la dérogation apportée au principe d'inaliénabilité des collections publiques, dans la mesure où elle est conforme aux exigences constitutionnelles précitées d'absence d'atteinte disproportionnée à la propriété publique et de mise en cause de la continuité des services publics auxquels le domaine public considéré est affecté.

Le Conseil d'État relève à ce titre que « l'objectif de permettre la réappropriation par un peuple de biens constituant des éléments fondamentaux de son patrimoine et qui ont fait l'objet d'une appropriation illicite répond à un motif d'intérêt général suffisant pour que [...] la restitution de ces biens à un État qui en fait la demande ne porte pas d'atteinte disproportionnée à la propriété publique ». Il relève en outre que, « par leur nombre prévisible limité, les mesures de restitution prévues par le projet de loi n'apparaissent pas susceptibles de compromettre la continuité du service public auquel les biens en cause sont affectés ».

Le Conseil d'État est plus réservé quant à la justification par ce motif de la dérogation apportée à l'interdiction du déclassement des biens incorporés dans les collections publiques par dons et legs.

Celui-ci met en jeu deux principes de valeur constitutionnelle :

- la volonté des auteurs de libéralités est tout d'abord protégée par le principe constitutionnel de la **liberté contractuelle**, dont découle le **principe de la survie de la loi ancienne** dans ce cadre<sup>1</sup>. Sur le fondement des articles 4 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC), le Conseil constitutionnel a ainsi considéré que l'application immédiate d'une disposition légale aux contrats conclus avant son entrée en vigueur devait être justifiée par un motif d'intérêt général suffisant<sup>2</sup> ;

---

<sup>1</sup> *Le ministère de la justice souligne qu'il ressort de la jurisprudence constante de la Cour de cassation que les donations, qui constituent des contrats unilatéraux, comme les legs, qui sont des actes juridiques, demeurent soumis à la loi en vigueur au moment où ils ont respectivement été conclus et rédigés (Civ. 3ème, 03 juillet 1979, pourvoi n°77-15.552 et Civ. 1ère, 23 mars 2022, pourvoi n°20-17.663). Cette exception prétorienne au principe de l'application immédiate de la loi nouvelle s'explique par la nécessité de ne pas déjouer les prévisions légitimes du disposant.*

<sup>2</sup> CC, 13 janvier 2003, n°2002-465 DC, considérant n°4.

- en ce qu'elle procède du droit de disposer librement de son patrimoine, la volonté de l'auteur de la libéralité doit ensuite être considérée comme un attribut du **droit de propriété**<sup>1</sup>. Ce droit fait l'objet d'une **protection constitutionnelle**, découlant des articles 2 et 17 de la DDHC de 1789, et **conventionnelle**, résultant de l'article 1<sup>er</sup> du protocole additionnel n° 1 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme. Le Conseil constitutionnel admet cependant que des atteintes y soient portées dès lors qu'elles sont justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi<sup>2</sup>.

Cette justification par l'intérêt général doit procéder, selon le Conseil d'État, d'un **motif impérieux** découlant soit de la mise en œuvre d'un principe constitutionnel, soit de l'exécution d'engagements internationaux. Relevant que l'objectif inscrit dans le projet de loi ne se rattache à aucune de ces catégories, il considère que « *l'intérêt général poursuivi [...] ne paraît [...] pas de nature à écarter la protection de la volonté des auteurs des libéralités ayant permis l'entrée des biens en cause dans le domaine public* ».

Au regard de ces considérations, le Conseil d'État estime que **le consentement exprès du disposant ou de ses ayants droit doit être systématiquement recherché** avant toute décision de déclassement. Il distingue à ce titre **quatre situations**, qu'il estime nécessaire de préciser dans le texte du projet de loi.

- S'agissant tout d'abord des *biens culturels incorporés dans les collections publiques par don ou legs consenti à partir de l'entrée en vigueur de la loi*, deux situations sont possibles :
  - en l'absence de précision sur ce point dans la libéralité consentie, la dérogation apportée à l'article L. 451-7 est applicable et le déclassement du bien considéré est possible ;
  - en présence d'une clause y faisant expressément obstacle<sup>3</sup>, le déclassement n'est possible qu'à la condition que la renonciation expresse du disposant ou de ses ayants droit de se prévaloir de la clause considérée soit effectivement recueillie.
- S'agissant ensuite des *biens culturels incorporés dans les collections publiques par don ou legs consenti avant l'entrée en vigueur de la loi*, c'est le principe de la survie de la loi ancienne qui s'applique, sans qu'une clause particulière soit nécessaire pour préciser l'opposition du disposant au déclassement du bien considéré.

---

<sup>1</sup> Le Conseil constitutionnel admet expressément que le droit de disposer librement de son patrimoine est un attribut du droit de propriété : CC, 29 juillet 2022, n°2022-1005 QPC.

<sup>2</sup> CC, décision n° 2020-888 QPC du 12 mars 2021, cons. 4 et 6.

<sup>3</sup> Le Conseil d'État mentionne à ce titre les exemples d'une clause d'inaliénabilité ou d'indivisibilité des biens légués ou donnés. Il est en effet courant que les donateurs expriment leur volonté de voir les œuvres léguées exposées dans une certaine configuration.

Deux situations sont également possibles :

- le déclassement n'est possible que si l'auteur de la libéralité ou ses ayants droit y consentent expressément ;
- par exception, ce déclassement peut être décidé lorsque ce consentement ne peut être recueilli du fait de l'absence d'ayants droit. Cette absence peut être réputée établie lorsque les diligences accomplies en vue de leur identification sont demeurées infructueuses.

L'introduction de ces précisions dans le texte **imposerait de rebâtir l'article L. 115-17**. Afin de caractériser le consentement du disposant ou de ses ayants droit, celui-ci distingue en effet entre l'existence ou l'absence d'une clause contraire au déclassement. Le Conseil d'État estime quant à lui que ce critère n'est pas opérant, et que la définition des régimes nécessaires à la recherche du consentement doit être faite au regard de l'antériorité ou de la postériorité à la loi de la libéralité consentie.

➤ L'analyse développée par le gouvernement

Ces distinctions et précisions n'ont pas été introduites dans le projet de loi par le gouvernement, qui ne partage pas l'analyse développée par le Conseil d'État.

Le ministère de la culture fait tout d'abord valoir que la **circonstance** que les deux autres textes du triptyque législatif relatif aux restitutions aient défini un motif impérieux d'intérêt général pour déroger à l'article L. 451-7 du code du patrimoine ne signifie pas qu'un tel motif soit nécessaire dans le cadre de ce projet de loi.

Il estime ensuite qu'il suffit, pour déroger aux dispositions de l'article L. 451-7, de justifier d'un intérêt général suffisant et de la proportionnalité de l'atteinte portée aux principes constitutionnels en jeu, deux conditions qu'il estime réunies par le projet de texte.

Le ministère procède sur ce point à une analyse de la jurisprudence constitutionnelle en deux temps :

- en ce qui concerne **l'atteinte portée au droit de propriété**, il estime que le juge constitutionnel recherche un simple motif d'intérêt général ainsi que la proportionnalité de cette atteinte à l'objectif poursuivi<sup>1</sup> ;
- il examine ensuite la jurisprudence relative **au principe de la garantie des droits** tiré de l'article 16 de la DDHC, par lequel le juge constitutionnel protège les situations légalement acquises d'une part, et apporte des garanties contre la modification rétroactive de la règle de droit découlant des lois de validation d'autre part.

---

<sup>1</sup> Le ministère renvoie sur ce point aux deux décisions suivantes : CC, n° 2020-888 QPC, 12 mars 2021, paragr. 5 à 11, JORF n°0062 du 13 mars 2021, texte n° 66 ; CC, n° 2010-60 QPC, 12 novembre 2010, cons. 3, Journal officiel du 13 novembre 2010, page 20237, texte n° 92, Rec. p. 321.

Il observe que le Conseil constitutionnel recherche un motif d'intérêt général impérieux dans le second cas, mais un motif d'intérêt général suffisant dans le premier. Il estime que la remise en cause d'une liberalité légalement consentie, assimilable à une atteinte à un contrat légalement conclu<sup>1</sup>, relève du premier cas.

Cette analyse est **partagée par le ministère de la justice**, interrogé sur ce point par la rapporteure :

- celui-ci fait valoir que le **Conseil constitutionnel admet généralement la régulation de droit de propriété et de la liberté contractuelle** par le législateur, dès lors qu'elle est fondée sur un motif d'intérêt général suffisant et que l'atteinte portée à ces principes constitutionnels est proportionnée à l'objectif recherche. **La recherche d'un motif impérieux n'intervient qu'à titre exceptionnel**, notamment lorsque l'atteinte portée affecte des situations juridictionnelles définitivement constituées ou modifie rétroactivement une règle de droit, engageant ainsi la garantie des droits au sens de l'article 16 de la DDHC<sup>2</sup> ;
- il estime que le dispositif proposé a pour objet de neutraliser les effets futurs de libéralités faites avant l'entrée en vigueur de la loi nouvelle, et non de régulariser *a posteriori* des restitutions réalisées en violation d'une condition d'inaliénabilité avant l'entrée en vigueur de la loi nouvelle. Il ne s'analyse donc pas comme une loi rétroactive.

Le ministère de la culture reconnaît cependant que, si le juge constitutionnel s'est déjà prononcé sur la possibilité pour le législateur de porter atteinte, aux contrats légalement conclus ainsi qu'au droit de consentir des libéralités<sup>3</sup>, **l'absence de jurisprudence constitutionnelle portant spécifiquement** sur les conditions nécessaires à l'application d'une loi nouvelle à des libéralités consenties avant son entrée en vigueur **ne permet cependant pas de trancher cette question de manière définitive**.

Au regard de ces différents éléments, la rapporteure estime que, s'il n'existe aucune certitude définitive sur ce point, **le risque d'inconstitutionnalité apparaît mesuré**.

Il semble que le **motif d'intérêt général défini par l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi soit bien suffisant** pour porter atteinte à ces principes constitutionnels. L'objectif proposé correspond en effet à ceux définis, de

---

<sup>1</sup> *Le ministère renvoie sur ce point aux décisions suivantes : CC, n° 2002-465 DC du 13 janvier 2003, Loi relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi ; CC, n° 2016-741 DC du 8 décembre 2016.*

<sup>2</sup> *Décision n° 2013-366 QPC du 14 février 2014 : « si le législateur peut modifier rétroactivement une règle de droit ou valider un acte administratif ou de droit privé, c'est à la condition que cette modification ou cette validation respecte tant les décisions de justice ayant force de chose jugée que le principe de non-rétroactivité des peines et des sanctions et que l'atteinte aux droits des personnes résultant de cette modification ou de cette validation soit justifiée par un motif impérieux d'intérêt général ».*

<sup>3</sup> *Voir par exemple CC, 29 juillet 2022, n°2022-1005 QPC précitée.*

manière concordante, par les nombreux textes et travaux internationaux précités, ainsi qu'au plus haut niveau de l'État (au travers du discours de Ouagadougou de 2017).

L'atteinte portée aux principes constitutionnels apparaît par ailleurs proportionnée à l'objectif poursuivi :

- le **périmètre** des biens concernés est **défini de manière précise** : sont seuls susceptibles d'être déclassés, en contradiction avec le principe législatif qui prévalait à leur date d'entrée dans les collections publiques, les biens ayant fait l'objet d'une appropriation illicite et faisant l'objet d'une demande de restitution de l'État d'origine ;
- le projet de loi tel que modifié par la commission prévoit la **vérification systématique de ces conditions par une commission indépendante** ;
- en cas de clause contraire au déclassement du bien dans la libéralité ayant permis son incorporation aux collections publiques, le **principe de la recherche du consentement des ayants droit** est prévu par le projet de loi. De l'avis général des personnes entendues au cours des auditions, les **diligences** à accomplir à ce titre sont définies de manière proportionnée, le frontière pouvant être mince entre l'identification des ayants droit et l'investigation généalogique.

Le ministère de la culture estime en outre que l'atteinte portée au droit de consentir des libéralités est **justifiée par l'illicéité de l'appropriation initiale du bien considéré**, et qu'elle doit donc être regardée comme proportionnée.

La rapporteure souligne par ailleurs que la recherche systématique et approfondie du consentement des ayants droit peut, dans certains cas d'espèce, présenter une forme d'absurdité. Le tambour dit « Djidji Ayokwê », expédié à Paris treize ans après sa saisie, et après avoir été entreposé dans les jardins du palais des gouverneurs de Bingerville où il a subi d'importantes détériorations, a ainsi été enregistré dans les collections publiques sous la forme d'un don, sans causer pour autant une perte patrimoniale au gouverneur colonial. Il ne serait par ailleurs pas rare, selon Jean-Luc Martinez, que des œuvres utilisées comme lest dans des navires français aient été inventoriés comme des dons du ministère de la marine ou comme une dévolution des autorités portuaires.

## ***B. LE PÉRIMÈTRE DES BIENS CULTURELS RESTITUABLES PAR LA VOIE ADMINISTRATIVE***

Plusieurs dispositions précisent, au sein du champ général des biens culturels des personnes publiques défini par l'article L. 115-10, le **périmètre des items restituables**, dans le cadre de la procédure administrative mise en place. Ce périmètre est constitué des biens qui entrent dans le champ de la procédure et qui satisfont à trois critères.

**L'appréciation de ces différentes conditions relève du ministère de la culture**, auquel il revient d'élaborer le rapport justifiant la prise du décret de sortie du domaine public, et notamment, selon l'étude d'impact, de son service des musées de France.

Lorsque le bien faisant l'objet de la demande appartient aux collections d'un autre ministère, ce rapport est élaboré de manière **conjointe** entre les administrations concernées. Sont principalement concernés le ministère chargé des armées, qui exerce notamment la tutelle sur le musée de l'Armée, ainsi que le ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche, auquel revient en particulier le suivi du muséum national d'histoire naturelle et, de manière conjointe avec le ministère de la culture, du musée du quai Branly-Jacques Chirac.

### **1. Des exclusions *a priori***

Plusieurs catégories de biens culturels sont exclues *a priori* du mécanisme de déclassement prévu par le présent projet de loi.

#### ➤ *Les biens faisant l'objet d'une revendication concurrente par un autre État*

L'article L. 115-12 règle le cas dans lequel le bien culturel faisant l'objet de la demande de restitution est également revendiqué par un autre État à la date de cette demande, en prévoyant l'intervention impérative d'un règlement diplomatique entre les États demandeurs pour permettre la recevabilité de la demande présentée.

L'article L. 115-15 vise ensuite trois catégories de biens qui ne relèvent pas de la nouvelle section introduite dans le code du patrimoine.

#### ➤ *Les restes humains*

Sont tout d'abord concernés les restes humains appartenant aux collections publiques, dont le régime de restitution est prévu par la section 3 du même chapitre du code du patrimoine.

Les **restes humains transformés** ainsi que les **biens culturels contenant des éléments du corps humain**, à l'inverse, sont regardés comme des items restituables au titre du nouveau mécanisme mis en place.

#### ➤ *Les biens archéologiques ayant fait l'objet d'un accord de partage de fouilles ou d'un échange de leurs produits à des fins d'étude scientifique*

Sont ensuite exclus du champ d'application de la loi les **biens archéologiques** ayant fait l'objet d'un accord de partage de fouilles ou d'un échange de leurs produits à des fins d'étude scientifique.

Deux situations sont visées par cette rédaction :

- celle dans lequel **les fouilles archéologiques ont été organisées sur le fondement d'un accord passé avec les autorités du territoire où se trouvaient les vestiges**. L'étude d'impact cite sur ce point l'exemple de l'accord de coopération archéologique signé entre la France et

l’Afghanistan le 9 septembre 1922, sous le règne d’Amânullâh Khân, qui a autorisé les fouilles dont sont issus de larges pans des collections du musée Guimet ;

- celle dans laquelle **les produits issus des fouilles font l’objet d’un échange entre équipes scientifiques.**

Selon les précisions figurant dans l’étude d’impact, cette rédaction **exclut du champ de la loi la majorité des biens archéologiques des collections publiques**, et n’y inclut que les biens issus de fouilles clandestines.

Dans le cadre de son rapport de 2023 précité, Jean-Luc Martinez indique ainsi que la grande majorité des collections archéologiques du musée du Louvre est constituée de biens ayant fait l’objet d’accords de partage de fouilles (notamment avec l’Égypte, l’ancien empire ottoman, l’Iran, la Syrie ou le Liban) ou prélevés dans le cadre d’opérations de fouilles autorisées.

L’actuelle présidente-directrice du musée du Louvre ajoute que les demandes officielles de restitution portées à sa connaissance ne concernent pas des ensembles issus de partage de fouilles.

#### ➤ *Les biens militaires*

La troisième exclusion prévue par l’article L. 115-15 est celle des **biens devant être regardés comme des biens militaires**. L’intention de cette exclusion est précisée par l’étude d’impact, qui vise les biens ayant pu faire l’objet d’une **saisie autorisée**, en temps de conflit armé, par le droit international.

La **définition** retenue par le projet de loi couvre les « *biens saisis par les forces armées qui, par leur nature, leur destination ou leur utilisation, ont contribué aux activités militaires* ».

Selon l’étude d’impact, cette définition est partiellement inspirée de celle des biens pouvant constituer des objectifs militaires figurant à l’article 52 du premier protocole additionnel aux conventions de Genève du 12 août 1949, relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux, en date du 8 juin 1977.

Ce texte stipule en effet que, « *en ce qui concerne les biens, les objectifs militaires sont limités aux biens qui, par leur nature, leur emplacement, leur destination ou leur utilisation apportent une contribution effective à l’action militaire et dont la destruction totale ou partielle, la capture ou la neutralisation offre en l’occurrence un avantage militaire précis* ».

En l’état du droit, la **saisie autorisée** des biens dans le cadre d’un conflit armé est encadrée par **plusieurs sources**.

Ce cadre est principalement tracé par **deux normes conventionnelles** :

- l'article 53 du règlement concernant les lois et coutumes de la guerre annexé à la convention de La Haye du 18 octobre 1907, qui permet la saisie et l'appropriation par l'armée occupant un territoire de « *toute propriété mobilière de l'État de nature à servir aux opérations de la guerre* ». Est également autorisée la saisie des mêmes biens appartenant aux personnes privées, sous réserve de restitution ou d'indemnisation à l'issue du conflit ;
- la convention de La Haye du 14 mai 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé et ses protocoles, qui interdisent notamment la saisie de biens culturels meubles situés sur le territoire d'un autre État partie à la convention. Ce texte est entré en vigueur pour la France le 7 juin 1957.

Par combinaison de ces deux textes, le **corpus des prises de guerre autorisées** recouvre, à compter du 7 juin 1957, les biens militaires saisis en application de l'article 53 du règlement de 1907, et qui ne constituent pas des biens culturels relevant de la convention de 1954. Les saisies opérées en contradiction avec ces textes constituent **une saisie illicite ou un pillage**, interdit par l'article 47 du règlement de 1907 et l'article 33 de la IV<sup>e</sup> convention de Genève de 1949 ; c'est notamment le cas des saisies opérées par un soldat pour son propre compte.

D'autres corpus juridiques, issus notamment de **lois et coutumes de guerre**, peuvent également trouver à s'appliquer à des situations précises, ce qui appelle, selon l'étude d'impact, à une **analyse au cas par cas**.

En **droit français**, l'article R. 5141-1 du code de la défense prévoit la saisie et l'incorporation au domaine de l'État des « *biens à caractère mobilier destinés à servir à la conduite d'hostilités qui, au cours de celles-ci, tombent au pouvoir des forces armées françaises* » dès lors que l'application de l'ensemble de ce corpus l'autorise.

**Cet ensemble de règles n'est cependant pas applicable, de manière homogène, aux saisies effectuées par l'armée française sur la période couverte par le projet de loi.**

Cette inapplicabilité tient tout d'abord à la **non-rétroactivité des instruments internationaux du droit de la guerre**, qui ne s'appliquent pas aux conflits antérieurs à leur entrée en vigueur.

Or, si ces distinctions et interdictions relevant de ce corpus avaient été partiellement tracées, dès avant l'adoption des conventions précitées, par le droit coutumier de la guerre ainsi que les instructions militaires adressées à l'armée française, ces évolutions ont été **progressives et fluctuantes**. L'étude d'impact relève ainsi que les conventions de La Haye ont codifié la coutume internationale antérieure, qui a progressivement restreint le droit des belligérants de saisir des biens à titre de butin ou de réparation de guerre.

En outre, à l'époque des conquêtes coloniales, **le droit international coutumier et conventionnel ne s'appliquait qu'aux guerres entre États reconnus comme souverains**, à l'exclusion des opérations ayant mené à la colonisation par la France des territoires africains – alors considérés comme des territoires sans maître.

Il en résulte que **le droit applicable à la date de saisie d'une large partie des biens militaires concernés par le projet de loi est le droit français**, résultant notamment des instructions militaires en vigueur, auquel s'ajoute **l'interdiction coutumière affirmée de longue date du pillage**.

Selon l'étude d'impact, **l'identification précise et au cas par cas de la règle de droit français applicable** au moment des saisies opérées, notamment sur le territoire africain, pose **d'importantes difficultés**, auxquelles s'ajoute celles de la détermination des **modalités selon lesquelles ces saisies ont été effectuées en pratique**.

La rédaction du projet de loi vise en conséquence à **exclure *a priori* de la procédure administrative de restitution l'ensemble des biens devant, au regard de la large définition mentionnée *supra*, être regardés comme des biens militaires**. Cette définition permet, par *a contrario*, de faire entrer dans le champ d'application de la loi les biens culturels saisis par les forces armées françaises dans le cadre de pillages, en marge des opérations se déroulant sur le champ de bataille.

## 2. Des critères de restituabilité

**Trois critères de restituabilité** au titre de la procédure administrative de sortie des collections publiques sont ensuite définis pour les biens culturels entrant dans le champ de cette procédure.

Le premier porte sur la **provenance géographique** du bien culturel, qui doit être **issu du territoire actuel de l'État demandeur**.

Le deuxième est relatif aux **modalités de l'appropriation du bien**, qui doit être caractérisée par **deux éléments** :

- son **illicéité**, ce qui recouvre le vol, le pillage ainsi que la cession ou la libéralité obtenue par contrainte ou violence ou de la part d'une personne qui ne pouvait disposer du bien. Cette illicéité doit pouvoir être **établie ou présumée** à partir d'indices sérieux, précis et concordants ;
- sa **survenue au cours de la période comprise entre le 10 juin 1815 et le 23 avril 1972**. L'exposé des motifs précise les raisons ayant guidé le choix de ces bornes chronologiques :
  - o la **première** correspond au lendemain de la signature de l'acte final du congrès de Vienne . Ce choix est justifié par le fait que s'est alors achevé « *un mouvement de restitution de grande ampleur entre États européens* » ;
  - o la **seconde** est associée à la première entrée en vigueur, en droit international, de la convention de l'Unesco concernant les mesures à

prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels, adoptée à Paris le 14 novembre 1970.

Elle correspond à la date à laquelle les trois premiers États partie ont déposé leurs instruments respectifs de ratification, d'acceptation ou d'adhésion, que l'article 2 du projet de loi propose de retenir de manière universelle pour marquer le point de départ du régime de restitution issu du droit international en vigueur.

Le troisième porte sur l'absence de règlement de la situation du bien par un accord international conclu par la France avant l'entrée en vigueur du présent texte de loi.

**Les critères de restituabilité définis par la loi belge du 3 juillet 2022 :  
une procédure de restitution centrée sur les biens illicitement acquis  
dans les anciennes colonies belges**

La loi du 3 juillet 2022 reconnaissant le caractère inaliénable des biens liés au passé colonial de l'État belge et déterminant un cadre juridique pour leur restitution et leur retour a pour objet de « déterminer un cadre juridique applicable à la restitution et au retour des biens liés au passé colonial de l'État belge ». Elle s'appuie sur une « volonté de dialogue et de coopération entre l'État belge et l'État d'origine ».

L'État belge a par ailleurs mis en place un travail de réflexion et d'analyse sur le passé colonial de la Belgique au sein d'une commission spéciale « passé colonial », dont les travaux se déroulaient pendant l'examen du projet de loi.

Pour être restituable au sens de la loi belge, un bien doit satisfaire aux critères suivants : être un bien meuble relevant de collections muséales d'« établissements fédéraux et dont l'État belge est propriétaire » ; avoir été acquis durant la « domination administrative » exercée par la Belgique entre 1885 et l'indépendance de l'État d'origine. Ce deuxième critère couvre un champ circonscrit à la République Démocratique du Congo (entre 1885 et 1960), au Rwanda et au Burundi (entre 1919 et 1962).

La loi distingue la restitution du bien de sa remise matérielle à l'État d'origine, ou retour. La restitution suppose la conclusion d'un traité avec le pays d'origine et un examen scientifique établissant le caractère illégitime de l'acquisition du bien par la Belgique (par contrainte ou violence). Les modalités de cet examen sont définies par les deux États dans le cadre d'un traité. Il revient ensuite au Roi de décider, par une « décision spécialement motivée », la restitution au pays d'origine.

### **C. LA PROCÉDURE DE SORTIE DES COLLECTIONS PUBLIQUES**

La procédure administrative de déclassement des biens culturels correspondant à ces différentes conditions est **organisée de manière minimale** par le projet de loi. **Sa mise en œuvre relève essentiellement du ministère de la culture**, à commencer par son **déclenchement**.

Comme indiqué *supra*, le Gouvernement a seule compétence pour apprécier l'applicabilité de la procédure administrative ainsi organisée aux biens culturels, ainsi que leur satisfaction aux trois critères de restituabilité.

Il a toutefois la possibilité d'être éclairé, dans l'examen de la demande de restitution, par un comité scientifique constitué en concertation avec l'État demandeur, qui se prononce par avis simple.

Cette faculté donnée au Gouvernement, prévue par l'article L. 115-13, correspond à celle mise en place, s'agissant des restes humains, par la loi n° 2023-1251 du 26 décembre 2023 précitée.

L'article L. 115-14 prévoit que le déclassement du bien considéré comme restituables dans le cadre de cette procédure est prévu par **décret en Conseil d'État**, auquel il reviendra ainsi de contrôler l'appréciation portée par le ministère. Selon l'exposé des motifs, il sera de cette façon « *chargé, en sa qualité de conseiller juridique du Gouvernement, de garantir en toute indépendance que les exigences posées par la loi sont respectées* ».

L'opportunité du déclassement sera étayée par un **rapport établi par le ministre de la culture**, qui pourra être élaboré conjointement avec le ministère dont relèvent les collections concernées.

Il est précisé que, dans le cas où la personne publique propriétaire du bien culturel dont la restitution envisagée n'est pas l'État, son accord est nécessaire à la sortie du domaine public. Cette précision vise notamment les collectivités territoriales, qui sont les principales propriétaires des établissements du réseau des musées de France et de leurs collections.

La détermination des modalités d'organisation de cette procédure est **quasi-entièrement renvoyée au pouvoir réglementaire** par l'article L. 115-16. Un décret en Conseil d'État devra ainsi prévoir :

- les règles relatives à la forme et à l'instruction de la demande de restitution ;
- les règles relatives à la composition, à l'organisation et au fonctionnement du comité scientifique ;
- les modalités et délais de remise du bien culturel à l'État concerné à la suite de sa sortie du domaine public.

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION

Se félicitant de l'achèvement du triptyque législatif consacré aux **restitutions**, qui permettra de régler la grande majorité des demandes sur le fondement d'une méthode rigoureuse associant l'État demandeur, la commission a souligné que l'engagement de ce cycle a **accompagné et renforcé la prise de conscience** autour des enjeux associés aux restitutions. Cette évolution se traduit, dans les institutions muséales, par un **changement de paradigme dans l'exercice des fonctions de conservation**.

Un long chemin reste cependant à parcourir pour permettre une véritable systématisation des travaux de **recherche de provenance**, qui appelle une profonde adaptation de la formation des professionnels ainsi que

l’association de moyens humains importants. Ces évolutions, déjà en partie engagées par le ministère de la culture, devront être renforcées au cours des prochaines années.

#### **A. UN PROJET DE LOI PRÉSENTANT D'IMPORTANTES LIMITES ET PLUSIEURS ZONES D'OMBRE**

##### **1. L’absence de prise en compte des recommandations formulées de longue date par le Sénat**

La rapporteure relève que **le projet de loi s’éloigne fortement des recommandations formulées, de manière constante et ancienne, par le Sénat**.

**La commission de la culture s'est en effet engagée de longue date sur le sujet des restitutions**, et notamment sur la définition des paramètres minimaux d'une procédure-cadre relative aux biens culturels.

Dès 2020, une **mission d’information** présidée par Catherine Morin-Desailly s'est ainsi penchée sur les **conditions du retour des biens culturels aux pays d'origine**<sup>1</sup>. La première des quinze recommandations formulées par les rapporteurs Max Brisson et Pierre Ouzoulias visait à la mise en place d'un **conseil national de réflexion sur la circulation et le retour des biens culturels extra-européens**, pensé comme une « *instance scientifique pérenne chargée de réfléchir à la question des restitutions, de manière à garantir une continuité à cette réflexion au gré des changements de majorité politique* ».

Cette recommandation a été traduite dans la **proposition de loi relative à la circulation et au retour des biens culturels appartenant aux collections publiques**, adoptée par le Sénat, à l'initiative de Catherine Morin-Desailly, Max Brisson et Pierre Ouzoulias, le 10 janvier 2022. Les grandes lignes de la position du Sénat ont été tracées par ce texte, qui :

- prévoit les **missions du conseil scientifique**, qui comprennent à la fois une compétence d’avis simple sur les demandes de restitution adressées par les États étrangers, une mission de réflexion prospective sur le sujet, et enfin une mission de conseil de l’ensemble des pouvoirs publics, y compris le Parlement ;
- fixe le principe de la **consultation systématique du personnel scientifique de l’État demandeur** dans le cadre de l’examen des demandes de restitution ;
- trace les grandes lignes de la **composition** de cette instance, **resserrée autour de personnalités qualifiées pour leur compétence scientifique** en matière d’archéologie, d’histoire, d’histoire de l’art, d’ethnologie et de droit du patrimoine culturel.

---

<sup>1</sup> *Le retour des biens culturels aux pays d'origine : un défi pour le projet universel des musées français, rapport d'information n° 239 (2020-2021), déposé le 16 décembre 2020.*

Ces différentes orientations ont été récemment rappelées par Max Brisson, rapporteur au nom de la commission, à l'occasion de l'examen de la loi d'espèce précitée prévoyant la restitution du tambour parleur ivoirien dit « Djidji Ayokwê » - adoptée à l'initiative du Sénat.

La rapporteure ne peut que constater qu'**aucun de ces éléments ne figure dans le projet de loi du Gouvernement**, qui se borne à prévoir la consultation facultative d'un comité scientifique bilatéral.

Elle rappelle également que la suppression, par l'article 13 de la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique (loi ASAP), de la **commission scientifique nationale des collections** (CSNC), contre l'avis de la commission de la culture du Sénat<sup>1</sup>, est venue priver le ministère de la culture de l'instance qui aurait sans doute été la mieux à même d'assurer ces missions.

La commission déplore au total **l'insuffisante association du législateur à l'élaboration de ce texte-cadre**, en dépit de l'engagement démontré par plusieurs de ses membres et de l'expertise développée sur ce point au Sénat depuis plusieurs années.

## 2. Une loi-cadre en trompe-l'œil

La rapporteure souligne ensuite que, dans la mesure où le projet de loi présenté est **ciblé** sur certaines catégories de biens culturels et certaines périodes historiques, **il est dès l'origine acquis qu'il ne permettra pas de répondre à l'intégralité des demandes de restitution présentées à la France**.

Il demeurera dès lors nécessaire au législateur de continuer à intervenir, de manière ponctuelle mais probablement récurrente, sur des demandes de restitution qui ne satisferaient pas aux critères énoncés par le projet de loi mais qui apparaîtraient légitimes, notamment lorsqu'elles porteront sur des biens très symboliques pour le pays demandeur. L'adoption de cette loi-cadre **ne signifiera donc pas l'extinction des lois d'espèce**.

La rapporteure observe que **l'ambition ainsi portée par le projet de loi est en-deçà de celle initialement développée** par les différents travaux du Sénat, mais également par le rapport Martinez de 2023.

La rapporteure souligne par ailleurs que l'analyse réalisée sur le périmètre visé par le projet de loi a été compliquée par le **manque d'informations transmises au législateur** sur les conditions de la constitution des collections publiques. Les éléments figurant dans l'exposé des motifs et l'étude d'impact sont en effet très allusifs, et n'ont été que partiellement et tardivement complétés par le ministère.

Le Conseil d'État regrette dans le même sens, dans son avis sur le projet de loi, qu' « alors même qu'il a disposé d'un temps suffisant pour réunir

---

<sup>1</sup> Voir sur ce point [le communiqué de presse](#) de la commission en date du 5 mars 2020.

et interpréter les éléments statistiques nécessaires, **le Gouvernement ne soit pas en mesure de fournir d'informations précises quant à l'impact que le projet de loi est susceptible d'avoir notamment sur les biens incorporés par dons ou legs dans les collections publiques** ».

Le législateur se trouve ainsi contraint, sur plusieurs points cruciaux du projet de loi, de travailler avec un niveau d'information très largement insuffisant.

Ces lacunes découlent en partie des **difficultés constatées dans les musées pour procéder aux opérations de récolement**, et plus encore à la **recherche de provenance**, opération très chronophage qui ne peut être réalisée de manière sérieuse en l'absence d'effectifs suffisants.

Interrogé sur ce point, le ministère indique que, dans la perspective du présent projet de loi, de premiers repérages ont été initiés par le service des musées de France dans les établissements dont une partie des collections sont susceptibles de relever de la procédure mise en place. Il en ressort cependant que, « *si une liste d'établissements a été établie, les éléments de volumétrie partiellement recueillis sont très disparates et ne permettent pas d'évaluer à ce stade le nombre d'items de leurs collections dont l'origine peut être problématique* ».

### **3. Un risque d'inconstitutionnalité mesuré**

La rapporteure relève, en troisième lieu, que la rédaction proposée sur la dérogation apportée aux dispositions de l'article L. 451-7 relatif à l'interdiction du déclassement des biens incorporés aux collections publiques par dons ou legs pose **un choix difficile** au législateur.

Face à la divergence d'analyse juridique entre le Conseil d'État et le ministère sur la constitutionnalité de l'atteinte ainsi portée au droit de propriété ainsi qu'au droit de consentir des libéralités, il lui incombe en effet de trancher entre **deux options partiellement insatisfaisantes** :

- *encadrer plus fortement, comme y invite le Conseil d'État, les possibilités de déclassement des biens issus de dons et legs en renforçant les exigences relatives à la recherche du consentement du disposant ou de ses ayants droit, au risque de vider le projet de loi de son intérêt.* Une telle solution revient en effet à restreindre très fortement la possibilité de déclasser les biens issus de dons et legs anciens, ce qui pose une forte difficulté au regard des situations que l'on cherche à couvrir.

**Une large partie des collections concernées par une possible restitution à des États étrangers est en effet issue de libéralités anciennes.** Plusieurs exemples recueillis au cours des auditions en témoignent : les collections du musée d'Angoulême ont été structurées par un don important effectué en 1934, au cœur de la période coloniale ; Rose-Marie Mousseaux, directrice du musée d'archéologie nationale (MAN), estime que les deux tiers des 49 000 items constituant les collections du musée sont issus de libéralités ; le musée du Louvre indique que, notamment depuis la loi

n° 68-1251 du 31 décembre 1968 dite « Malraux », le volume annuel des acquisitions réalisées par le musée par le biais des libéralités est proche de celui des biens achetés. Au musée de Poitiers, 98,6 % des objets potentiellement concernés par le projet de loi sont entrés dans les collections par don ou legs.

Or, l'**identification des ayants droit des auteurs de ces libéralités peut s'avérer difficile**, notamment lorsque le don ou le legs est ancien, et lorsqu'il porte sur un volume limité d'objet ou un item de faible valeur. À l'inverse, les auteurs de dons importants au regard de leurs collections sont généralement bien identifiés par les musées.

- *courir, comme y invite la rédaction du projet de loi, le risque de l'inconstitutionnalité de ces dispositions*, afin de permettre la pleine mise en œuvre du mécanisme de restitution des biens culturels illicitement acquis à leur État d'origine.

Suivant l'avis de sa rapporteure, la commission a estimé que, même s'il n'existe aucune certitude définitive sur ce point, le **risque d'inconstitutionnalité des dispositions relatives aux dons et aux legs apparaît mesuré**.

À l'initiative de sa rapporteure, elle a souhaité préciser qu'en présence d'une clause contraire au déclassement du bien considéré, le consentement du disposant doit également être recherché – la rédaction proposée prévoyant uniquement la recherche du consentement de ses ayants droit (amendement n° COM-12).

## **B. UNE CLARIFICATION DU PÉRIMÈTRE DES BIENS RESTITUABLES**

### **1. La définition d'une borne de départ en lien avec les biens restituables**

La **date du 10 juin 1815** et les raisons qui la justifient ont fait l'objet de **vifs débats** aux cours des auditions menées par la rapporteure.

Les critiques exprimées portaient principalement sur la **charge symbolique négative** de cette date au regard des enjeux du texte. La référence au congrès de Vienne renvoie en effet au moment de la redéfinition, par les États européens, des équilibres territoriaux du continent, à la suite de la première abdication de Napoléon I<sup>er</sup> ; autour de la signature de ce traité sont intervenues des opérations d'échange et de restitution d'œuvres saisies au cours des conquêtes napoléoniennes, sans qu'elles soient spécifiquement mentionnées dans le traité. Outre que cette date n'est **donc pas spécifiquement pertinente sur le plan des restitutions**, elle constitue **un jalon signifiant pour la seule histoire et les seules collections européennes**, qui ne sont pas concernées au premier chef par ce texte.

L'incompréhension suscitée par ce choix est renforcée par l'asymétrie entre le périmètre géographique du texte, défini de manière universelle, et son périmètre temporel, fixé par référence à une date européenne.

Les observations exprimées ont également porté sur **l'exclusion qui en résulte de certaines demandes de restitution en cours**, qui concernent des biens culturels qui ne pourront être déclassés dans le cadre de la procédure administrative. Il s'agit notamment d'un manuscrit aztèque conservé à la bibliothèque de l'Assemblée nationale, le *codex borbonicus* ; selon les informations fournies par l'ambassadrice du Mexique en France, Blanca Jiménez Cisneros, il aurait été volé à la bibliothèque de l'Escorial lors de l'invasion d'Espagne par Napoléon, entre 1808 et 1814. Les circonstances ayant conduit à la saisie de ce manuscrit restent cependant à établir.

Plusieurs propositions ont en conséquence été formulées auprès de la rapporteure pour étendre le périmètre temporel des biens couverts par la procédure de restitution. Le rapport de Jean-Luc Martinez précité préconisait à cet égard un périmètre de restitution universel, dans l'espace comme dans le temps.

La rapporteure a cependant estimé préférable, au regard de la difficulté d'établir les conditions des appropriations très éloignées dans le temps, de conserver le ciblage de la procédure administrative sur les biens culturels dont les conditions d'appropriation sont susceptibles d'être déterminées de manière relativement précise, sur le fondement des sources et documents historiques disponibles.

La borne de 1815 paraît à cet égard pertinente, d'autant qu'elle **permet de couvrir la quasi-totalité des demandes de restitution** aujourd'hui présentées à la France.

Ce ciblage ne signifie pas que les demandes de restitution n'entrant pas dans le champ de la procédure administrative ou ne satisfaisant pas aux critères prévus dans ce cadre ne pourront pas être satisfaites : **deux voies de restitution** seront en effet ouvertes à l'avenir. La procédure administrative constituera l'une de ces voies, tandis que législateur conservera la possibilité de procéder à des restitutions *via* des lois d'espèce.

Suivant la proposition de la rapporteure, la commission a toutefois estimé indispensable, afin de renforcer l'intelligibilité du texte et sa valeur symbolique, de **rendre apparent le lien entre la borne temporelle de départ de la procédure administrative et le périmètre des objets restituables**.

Par un amendement n° COM-8, elle a retenu la **date du 20 novembre 1815**, qui correspond à la signature du second traité de Paris. Ce traité a en effet redessiné les frontières continentales de la France ainsi que celles de ses possessions territoriales outre-mer, réduites à quelques comptoirs et territoires. Il peut ainsi être considéré comme le point de césure entre le processus ayant mené à la perte de l'essentiel des possessions du premier

empire colonial français, et l'ouverture de la période au cours de laquelle le second empire colonial a été progressivement constitué.

## 2. L'établissement d'une liste unique de critères de restituabilité

L'exclusion *a priori* de certaines catégories de biens de la procédure administrative a donné lieu à d'importants débats au cours des auditions conduites par la rapporteure.

En ce qui concerne les **biens militaires**, les interrogations exprimées ont tout d'abord porté sur l'exclusion de principe **des prises de guerre portant sur des objets ayant une valeur symbolique forte**, notamment les **emblèmes** et les **armes d'apparat** ayant appartenu à des figures marquantes de l'histoire d'un État.

La rapporteure relève à cet égard que la rédaction proposée n'aurait pas permis le déclassement, dans le cadre de la procédure administrative mise en place, du sabre attribué à El Hadj Omar Tall. Ce sabre, confisqué par le général Archinard après la prise de Bandiagara en 1893 et restitué au Sénégal par la loi n° 2020-1673 du 24 décembre 2020 précitée, a pourtant une forte valeur symbolique pour le Sénégal, puisqu'il appartenait à Amadou Tall, le fils d'El Hadj Omar Tall, considéré dans cet État comme la figure du résistant africain à la conquête occidentale et à la colonisation.

Des interrogations ont par ailleurs été formulées sur la **capacité du seul ministère de la culture**, auquel le projet de loi confie la charge de décider des exclusions *a priori* du champ de la procédure, **d'apprécier de manière fine la ligne de partage entre les biens légalement saisis par les forces armées et ceux appropriés par pillage** en marge des opérations militaires. Cette appréciation est en effet **fortement dépendante des circonstances d'espèce**, lesquelles restent dans certains cas à établir de manière précise par des spécialistes de l'histoire et du droit.

Des interrogations de même nature ont été formulées en ce qui concerne les **biens archéologiques**.

Il semble en effet que la référence à des accords de partages de fouilles ne corresponde que partiellement aux conditions de l'organisation de certaines campagnes de fouilles sur le terrain, qui ont pu se dérouler sur la base d'autorisations des autorités locales, sans qu'un accord au sens strict ait effectivement été formalisé.

Le droit applicable aux biens archéologiques est en outre longtemps demeuré flou : la législation française en la matière n'est apparue qu'avec la loi n° 41-4011 du 27 septembre 1941 ; dans les États sur le territoire desquels se sont déroulées des opérations de fouilles, ces législations nationales sont apparues de manière dispersée et doivent être identifiées au cas par cas.

La commission estime que, pour ces deux catégories de biens, seule la **conduite systématique d'une analyse scientifique**, notamment sur les plans

historique et juridique, peut permettre d'établir, de manière incontestable et transparente, ces différentes lignes de partage dans chaque cas d'espèce.

À l'initiative de sa rapporteure, elle a adopté un amendement n° COM-9 établissant une **liste unique de critères de restituabilité** à l'article L. 115-11 du code du patrimoine, sur lesquels portera l'examen scientifique prévu de manière systématique par l'amendement n° COM-10.

Cette rédaction est également motivée par la **préoccupation d'améliorer la clarté et l'intelligibilité de la loi**. Dans le texte du projet de loi, trois critères sont en effet précisés à l'article L. 115-11, tandis que l'exclusion du champ de la procédure des biens archéologiques et militaires figure à l'article L. 115-15. Le périmètre des biens restituables *via* la procédure administrative n'apparaît donc pas de manière immédiatement évidente à la lecture du texte.

En ce qui concerne les **biens archéologiques**, la commission a estimé nécessaire que la rédaction vise, plutôt que la passation d'un accord de partage de fouilles formalisé qui ne pourra être retrouvé dans toutes les situations, le fait qu'il ait effectivement été procédé à un tel partage, sans que son fondement soit précisé *a priori*. Cette rédaction permettra de sécuriser la présence des biens archéologiques dans les collections publiques, tout en renvoyant l'examen d'éventuelles situations litigieuses à la compétence de la commission scientifique.

### **C. UN RENFORCEMENT DE LA PROCÉDURE D'INSTRUCTION**

La **procédure d'instruction** des demandes de restitution proposée par le projet de loi a été **jugée très insuffisante par la commission**.

Le **législateur ne peut en effet se départir de sa compétence** de déclassement des biens culturels en vue de leur restitution qu'à la condition de disposer de **solides garanties** sur la manière dont les demandes seront instruites, ainsi que sur les critères au regard desquels la décision de sortie des collections publiques sera prise.

Conformément à la position constante du Sénat dans le cadre des travaux mentionnés *supra*, toute réponse à une demande de restitution doit ainsi être fondée sur une **instruction juridique et scientifique préalable**, établie par des spécialistes des différents domaines en jeu, dans le cadre d'instances **assurant la prise en compte systématique du point de vue de l'État demandeur**.

La définition d'une méthode rigoureuse permettra en outre de **prévenir le risque d'erreur découlant d'un traitement précipité des demandes**. Les difficultés et interrogations survenues dans le cadre de la restitution de restes humains à l'Algérie en juillet 2020, puis de la remise au Sénégal du sabre attribué à El Hadj Omar Tall en novembre 2019, avant le vote

de sa restitution par le Parlement en décembre 2020, ne peuvent en effet qu'inviter à la plus grande prudence.

La nécessité d'inscrire ces travaux dans une réflexion de long terme, permettant la constitution progressive d'une doctrine française en matière de restitution, ainsi que la préoccupation de prévenir le risque d'arbitraire et de variabilité de la position française, appellent enfin à la mise en place d'un organe **permanent** et présentant des **garanties d'indépendance**.

**La mise en place d'une instance scientifique pérenne compétente en matière de restitutions de biens culturels : une position ancienne et constante du Sénat**

La proposition n° 1 du rapport d'information de 2020 relatif au retour des biens culturels aux pays d'origine (établi par les rapporteurs Max Brisson et Pierre Ouzoulias, sous la présidence de Catherine Morin-Desailly) visait à la création d'un conseil national de réflexion sur la circulation et le retour des biens culturels extra-européens, dans le double objectif d'apporter aux pouvoirs publics un éclairage scientifique dans leur prise de décision et d'éviter la fluctuation de la position française en matière de restitutions, au gré des alternances politiques.

Cette recommandation a été traduite à l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi relative à la circulation et au retour des biens culturels appartenant aux collections publiques, adoptée le 10 janvier 2022 par le Sénat, à l'initiative de Catherine Morin-Desailly, Max Brisson et Pierre Ouzoulias.

La **rédaction du projet de loi**, qui donne compétence au seul ministère de la culture pour l'instruction des demandes de restitution, en faisant de la constitution d'un comité scientifique bilatéral une simple faculté, est à cet égard **inacceptable**. Elle témoigne de l'**insuffisante association du Parlement** à la préparation du projet de loi, en dépit de l'engagement ancien de la commission sur ce sujet.

La commission a adopté, à l'initiative de sa rapporteure, un amendement n° COM-10 prévoyant l'examen obligatoire des demandes de restitution de biens culturels dans le cadre d'une commission nationale permanente et d'un comité scientifique bilatéral *ad hoc*, au regard des différents critères mentionnés par l'article L. 115-11 dans sa rédaction résultant de l'amendement n° COM-9.

Cette commission est prévue sur le modèle d'une **formation spécialisée et permanente du Haut conseil des musées de France**, portant le nom de commission nationale des restitutions.

Sa **composition** doit permettre de garantir l'**indépendance** de ses travaux ainsi que l'**association des compétences scientifiques nécessaires** à l'appréciation du caractère illicite de l'appropriation d'un bien culturel. **Présidée par un membre du Conseil d'État**, elle comportera des membres issus de la formation plénière du Haut conseil, parmi lesquels deux députés et deux sénateurs, de manière à assurer l'association au processus du Parlement dessaisi de sa compétence. Elle comprendra en outre un magistrat de la Cour de cassation, des représentants des ministères dont relèvent les

collections concernées, ainsi que des personnalités qualifiées choisies pour leur expertise dans les différents domaines permettant d'apprécier cette illicéité – l'histoire, l'histoire de l'art, le droit du patrimoine culturel, l'histoire du droit, l'archéologie et l'ethnologie.

Elle exercera une **mission générale de conseil des pouvoirs publics** en matière de restitution des biens culturels. Il lui reviendra à ce titre de définir des recommandations sur les travaux de recherche de provenance ; elle pourra également être consultée par les présidents des commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat sur toute question relative à la circulation et à la restitution des biens culturels conservés dans les collections publiques. Elle aura enfin une **compétence d'avis simple sur les demandes de restitution présentées par les États étrangers**.

Comme c'est le cas dans la procédure de restitution de restes humains prévue par la loi n° 2023-1251 du 26 décembre 2023 précitée, l'instruction des demandes de restitution sera également assurée de manière conjointe avec l'État demandeur dans le cadre d'un **comité scientifique bilatéral**, composé au cas par cas afin d'assurer la représentation équilibrée de la France et de l'État demandeur.

La **transparence** de ces différents travaux sera assurée par la publicité de l'avis motivé rendu par la commission nationale, assorti du rapport du comité scientifique – sous réserve toutefois de l'accord de l'État demandeur.

Dans sa compétence d'avis sur les demandes de restitution, la commission nationale sera **saisie par le ministre chargé de la culture**, dont elle relève en tant que formation spécialisée du Haut conseil des musées. Afin de tenir compte des fortes dimensions internationale et interministérielle attachées à ces demandes, cette saisine interviendra **sur demande du Premier ministre**.

La mise en œuvre de ces dispositions sera précisée par décret en Conseil d'État.

La commission a adopté, par parallélisme avec les dispositions de la loi n° 2023-1251 du 26 décembre 2023 précitée, un amendement n° COM-11 prévoyant les **modalités de l'information du Parlement** sur les demandes de restitution présentées à la France par des États étrangers, ainsi que sur la réponse qui leur est apportée par les pouvoirs publics.

Elle a enfin procédé à une **modification rédactionnelle** (amendement n° COM-13).

**La commission a adopté cet article ainsi modifié.**

### Article 2

#### Extension du périmètre temporel de la procédure judiciaire de restitution des biens culturels volés ou illicitement exportés relevant des collections publiques

Cet article étend le périmètre temporel de la procédure de restitution prévue par l'article L. 124-1 du code du patrimoine, qui permet au propriétaire public d'un bien culturel volé ou illégalement exporté de demander au juge judiciaire l'annulation de son acquisition ainsi que sa restitution, conformément à la convention de l'Unesco du 14 novembre 1970.

Cette procédure est aujourd'hui applicable aux biens volés ou illicitement exportés après la date à laquelle cette convention est entrée en vigueur à la fois en France et dans l'État d'origine du bien, soit à partir du 7 avril 1997 au plus tôt. Il est proposé de l'étendre à l'ensemble des biens volés ou illicitement exportés à partir du 24 avril 1972, date de la première entrée en vigueur de la convention au plan international.

La commission a adopté cet article sans modification.

## I. LA LÉGISLATION ACTUELLE

L'article L. 124-1 du code du patrimoine prévoit la **possibilité pour le propriétaire public d'un bien culturel de demander au juge judiciaire**, juge de la propriété, **l'annulation de son acquisition** lorsqu'il apparaît *a posteriori* qu'elle portait sur un bien volé ou sorti illégalement de son pays d'origine, ainsi que la **restitution de ce bien à l'État d'origine ou au propriétaire légitime** qui en a fait la demande.

Sont couverts les cas dans lesquels cette acquisition a été réalisée par une vente, une donation entre vifs ou un legs. La personne publique peut ici agir **de sa propre initiative**, sans attendre que lui parvienne une demande de restitution.

Cette disposition a été introduite par l'article 56 de la loi dite « LCAP » de 2016<sup>1</sup> afin de permettre **l'application<sup>2</sup>, pour les biens des collections publiques, de la convention de l'Unesco concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels**, adoptée à Paris le 14 novembre 1970 et ratifiée par 148 pays.

<sup>1</sup> Loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine.

<sup>2</sup> Selon les précisions apportées par le ministère de la culture, l'absence d'adoption de textes d'application de cette convention en droit français s'explique probablement par le fait que la France satisfait alors déjà à la majorité des prescriptions de la convention (existence d'un service de police spécialisée, délivrance de certificats d'exportation, etc.).

Le juge judiciaire, saisi de demandes de restitution formulées par des États étrangers et portant sur des biens culturels détenus par les personnes privées, avait en effet estimé à plusieurs reprises<sup>1</sup> que les dispositions de la convention n'étaient pas directement applicables dans l'ordre juridique interne des États parties.

L'article L. 124-1 est applicable aux biens culturels dont le vol ou l'exportation illicite est survenu après la ratification de la Convention par chacun des deux États concernés – soit **à partir de 1997, date de sa ratification française, au plus tôt**.

Ce périmètre d'application restreint explique que cette procédure n'ait pas encore été mise en œuvre depuis son introduction dans le code du patrimoine.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

**L'article 2 étend l'application de ces dispositions aux biens culturels dont le vol ou l'exportation illicite est survenu après la première entrée en vigueur de la convention de 1970 au plan international, soit après le 23 avril 1972.**

Cette date correspond en effet à la veille de l'entrée en vigueur de la convention pour les trois premiers États ayant déposé leurs instruments de ratification, d'acceptation ou d'adhésion.

Il est ainsi proposé d'en faire le **point de départ universel de la procédure de l'article L. 124-1**, indépendamment de la date de ratification de la convention par l'État d'origine du bien.

Le Conseil d'État, qui a recommandé cette précision dans le treizième point de son avis, souligne à cet égard que « ce faisant, la France, si elle étend le champ temporel de ses obligations envers les autres États parties à la convention, ne modifie en rien [...] celui dans lequel sont circonscrites les obligations de ces derniers à son égard ».

La date du 23 avril 1972 marquera ainsi le **point de césure entre les deux régimes définis par le droit français pour la restitution des biens culturels des collections publiques ayant fait l'objet d'une appropriation illicite**.

Lorsque cette appropriation illicite est intervenue avant le 24 avril 1972, c'est la procédure administrative de l'article 1<sup>er</sup> du présent projet de loi qui s'appliquera ; pour les biens volés ou illicitement exportés à compter de cette date, la restitution à un État étranger ou à son propriétaire légitime pourra être ordonnée par le juge judiciaire, à l'initiative de la personne publique propriétaire.

---

<sup>1</sup> Notamment CA Paris, 1<sup>ère</sup> ch. sect. A, 5 avril 2004, n° 2002/09897, République fédérale du Nigéria c/ Alain de Monbrison.

La rapporteure relève, ainsi que le fait le Conseil d'État dans le douzième point de son avis, que l'économie de ces deux dispositifs est différente, notamment en ce qui concerne la nature de l'entité pouvant bénéficier de la restitution.

La rapporteure a interrogé le ministère de la culture sur les raisons pour lesquelles le décret en Conseil d'État prévu par le dernier alinéa de l'article L. 124-1 pour la définition de ses conditions d'application n'avait jamais été pris. Cette situation est en effet regrettée par le Conseil d'État, qui estime que ce texte doit être édicté de manière urgente.

Le ministère de la culture indique à cet égard que lui-même, le ministère de la justice et le secrétariat général du gouvernement (SGG) avaient conjointement estimé, après la promulgation de la loi « LCAP », qu'un texte réglementaire n'était pas nécessaire pour permettre l'application de cet article<sup>1</sup>.

Le ministère de la justice indique dans le même sens que « *du point de vue strictement procédural, l'entrée en vigueur de cette disposition ne nécessite pas de prendre un décret d'application. En effet, à défaut de précision, la personne publique propriétaire du bien culturel peut exercer son action en nullité de la vente, de la donation ou du legs dans le cadre de la procédure de droit commun devant le tribunal judiciaire : soit dans le cadre d'une procédure au fond qui relèvera de la procédure écrite ordinaire, soit dans le cadre d'une procédure de référé* ».

Le ministère de la culture précise cependant que le décret prévu pour l'application de la loi pourra comprendre des dispositions relatives aux conditions de mise en œuvre de l'article L. 124-1 dans sa rédaction résultant du présent projet de loi.

La commission a adopté cet article **sans modification**.

---

<sup>1</sup> *Si le pouvoir réglementaire est tenu de prendre dans un délai raisonnable les mesures qu'implique nécessairement l'application de la loi, il est délié de cette obligation lorsque cette application n'est pas manifestement impossible en l'absence d'un décret (CE, 28 mai 2003, Creton).*

### Article 3

#### Application immédiate des demandes de restitution en cours d'examen

Cet article du projet de loi prévoit l'application immédiate de la loi aux demandes de restitution en cours d'examen.

La commission a adopté cet article sans modification.

Cet article prévoit que les demandes de restitution adressées à la France et entrant dans le champ de la procédure prévue par l'article 1<sup>er</sup> pourront être examinées par cette voie.

#### Demandes de restitution reçues par la France

Date présumée de l'appropriation	Pays demandeur	Objet(s) concerné(s)	Lieu de conservation
avant le 10 juin 1815	Mexique	Deux manuscrits aztèques, le codex borbonicus et le codex azcatitlan <i>(demande de 2025 ayant fait l'objet d'une convention de dépôt)</i>	Bibliothèque de l'Assemblée nationale Bibliothèque nationale de France
entre le 10 juin 1815 et le 23 avril 1972	Algérie	Objets et effets personnels de l'émir Abd El Kader, dont un de ses burnous <i>(demande de 2021)</i> Canon La consulaire/Baba Merzoug <i>(demande de 2022)</i>	Musée de l'Armée Port militaire de Brest <i>(sous forme de colonne commémorative)</i>
entre le 10 juin 1815 et le 23 avril 1972	Bénin	Calendrier du Fa, statue du dieu Gou et deux objets ayant appartenu aux Amazones <i>(suite de la demande 2016)</i>	Musée du Quai Branly-Jacques Chirac
entre le 10 juin 1815 et le 23 avril 1972	Côte d'Ivoire	Liste de 148 items non communiquée officiellement à la France	25 objets sont conservés au musée du Quai-Branly-Jacques Chirac
entre le 10 juin 1815 et le 23 avril 1972	Éthiopie	Demande généraliste (2019)	Musée du Quai Branly-Jacques Chirac
entre le 10 juin 1815 et le 23 avril 1972	Kazakhstan	Élément de chandelier fabriqué au XIV <sup>e</sup> siècle sur commande de l'empereur Tamerlan (2020)	Musée du Louvre
entre le 10 juin 1815 et le 23 avril 1972	Madagascar	Élément décoratif en forme de couronne du dais de la reine Ranavalona III et autres biens	La couronne, qui relève des collections du musée de l'Armée, a fait l'objet d'une convention de dépôt sur le territoire malgache en 2020
entre le 10 juin 1815 et le 23 avril 1972 (prise de 1890)	Sénégal	Objets du trésor de Ségou <i>(demande de 2019)</i>	Musée du Quai Branly-Jacques Chirac, musée de l'Armée, muséum du Havre, Bibliothèque nationale de France
entre le 10 juin 1815 et le 23 avril 1972	Mali	Objets du trésor de Ségou et de la mission Dakar-Djibouti de 1931 <i>(demande de 2022)</i>	Musée du Quai Branly-Jacques Chirac et autres musées

entre le 10 juin 1815 et le 23 avril 1972	Tchad	Demande généraliste (2019)	
entre le 10 juin 1815 et le 23 avril 1972 (pendant la Seconde Guerre mondiale)	Pologne	Tableau hollandais de Van Goyen, disparu du musée de Wroclaw (demande de 2021)	Musée du Louvre (legs de 1997)
après le 24 avril 1972 (probable pillage au début des années 1980)	Italie	Sept objets archéologiques (demande adressée au Louvre en 2018 et en 2022)	Musée du Louvre
après le 24 avril 1972	Népal	Deux sculptures népalaises (demande adressée au musée)	Musée Guimet (acquisition en 1985 et 1986)

*Source : étude d'impact et réponses de Jean-Luc Martinez au questionnaire de la rapporteure*

**La commission a adopté cet article sans modification.**

\*

\* \*

**La commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.**

## EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 21 JANVIER 2026

---

**M. Laurent Lafon, président.** – Nous examinons aujourd’hui le rapport de notre collègue Catherine Morin-Desailly 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 texte important, attendu de longue date, vientachever un triptyque législatif engagé par le Parlement, après l’adoption de la loi du 22 juillet 2023 relative à la restitution des biens culturels ayant fait l’objet de spoliations dans le contexte des persécutions antisémites perpétrées entre 1933 et 1945, puis de la loi du 26 décembre 2023 relative à la restitution de restes humains appartenant aux collections publiques.

Je vous rappelle que l’examen de ce projet de loi en séance publique est programmé le mercredi 28 janvier, à 16 heures 30 et le soir.

**Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure.** – Ce projet de loi constitue le troisième et dernier volet de la législation sur le déclassement de certains biens des collections publiques en vue de leur restitution. Les textes relatifs aux restitutions ont en effet été pensés, dès l’origine – la ministre de la culture était alors Rima Abdul-Malak –, comme un triptyque permettant de répondre à la diversité et à la spécificité des demandes.

Le Parlement a ainsi adopté, en 2023, le projet de loi relatif aux biens culturels spoliés dans le contexte des persécutions antisémites, sur le rapport de Béatrice Gosselin pour le Sénat. Notre assemblée s’était d’ailleurs saisie bien en amont de la question des biens culturels spoliés, notamment à travers les travaux de Corinne Bouchoux. Elle a ensuite voté, en décembre de la même année, la proposition de loi sur les restes humains, que j’avais déposée avec Max Brisson et Pierre Ouzoulias.

Ces deux premiers textes sont inspirés par des principes communs : face à la multiplication prévisible des demandes de restitution, l’adoption de lois-cadres pour éviter celle des lois de circonstance ; face au soupçon de l’arbitraire et à la dénonciation du « fait du prince », la définition d’une procédure transparente, reposant sur l’instruction scientifique des demandes par une instance indépendante.

Il reste désormais à régler, pourachever cet édifice législatif, les modalités de la restitution des biens culturels. Tel est l’objet de ce projet de loi, enfin inscrit à l’ordre du jour du Sénat, plus de deux ans après la proposition de loi sur les restes humains.

Dans cet intervalle, notre commission n'a pas démenti son engagement sur le sujet. C'est en effet sur l'initiative de notre président Laurent Lafon qu'a été adoptée la loi du 16 juillet 2025 relative à la restitution d'un bien culturel à la République de Côte d'Ivoire, permettant le retour du tambour *Djidji Ayokwê* à son pays d'origine. L'inscription du présent projet de loi ayant été reportée à plusieurs reprises, nous avons également interpellé la ministre de la culture sur la nécessité d'avancer plus rapidement.

La préparation de ce projet de loi a cependant été semée d'embûches. Outre le contexte politique que nous connaissons depuis 2024, qui a entraîné l'annulation de son examen initialement programmé en septembre dernier, le Gouvernement s'est heurté aux réserves émises par le Conseil d'État sur un premier projet de texte.

La rédaction que nous examinons aujourd'hui nous parvient donc au terme d'un long cheminement. Ce cheminement, je le regrette d'emblée, n'a pas permis au Gouvernement d'élaborer un texte parfaitement achevé, dont les dispositions pourraient emporter notre complète adhésion. Je souhaite vous faire part d'un regret et d'une observation liminaires.

Mon regret porte sur l'insuffisante association du Parlement - à tout le moins du Sénat - à l'élaboration de ce texte. Pire encore, il semble que ce long délai n'ait pas permis au ministère de la culture de se pencher sur la position défendue de manière constante, ancienne et structurée par notre commission et par notre assemblée, qui peut pourtant se prévaloir d'une expertise reconnue sur le sujet.

Ce projet de texte est en effet incompatible avec les recommandations formulées en 2020 par Max Brisson et Pierre Ouzoulias sur l'impérative nécessité d'une instruction scientifique des demandes de restitution. Il ne reprend pas davantage les orientations de la proposition de loi relative à la circulation et au retour des biens culturels appartenant aux collections publiques, adoptées en janvier 2022 par le Sénat, sur notre initiative, qui prévoyait la mise en place d'un conseil national de réflexion sur la circulation et le retour de biens culturels extra-européens.

J'observe ensuite que le projet de loi se borne à organiser une procédure administrative de restitution circonscrite dans son objet, puisqu'elle exclut plusieurs catégories de biens, comme dans son périmètre temporel, puisqu'elle porte uniquement sur la période allant de 1815 à 1972. Il est donc déjà acquis que ce texte ne permettra pas de répondre à toutes les demandes, et que l'adoption de lois d'espèce demeurera nécessaire.

Dans l'absolu, il aurait bien sûr été souhaitable de définir une procédure permettant de régler l'ensemble des demandes, sur le fondement d'un périmètre universel dans l'espace et dans le temps. Je rappelle que nous avons déjà joué un rôle moteur pour que ce périmètre soit universel sur le plan géographique, alors que le dispositif initial ne concernait que l'Afrique.

Au terme d'une réflexion approfondie, il m'apparaît cependant qu'il est à ce jour difficile d'aller plus loin que l'équilibre ménagé par le texte.

Alors que les recherches de provenance n'en sont qu'à leurs balbutiements, un travail colossal reste en effet à accomplir – nous l'avons constaté lors de nos auditions – pour mieux connaître les conditions de la constitution des collections publiques. Sur ce point, je n'ai d'ailleurs pu obtenir de la part du ministère de la culture que des données parcellaires et tardives ; je déplore que le législateur se trouve ainsi contraint de travailler avec un niveau d'information très insuffisant.

En tout état de cause, je crois que nous devons mettre en balance l'ambition d'un large périmètre de restitution et la nécessité de centrer le projet de loi sur les biens dont les conditions de l'appropriation sont susceptibles d'être établies de manière relativement précise, sur la base de sources et de documents historiques. Les conservateurs auditionnés nous ont mis en garde sur la difficulté de retrouver des éléments fiables dès lors que l'on remonte trop loin dans le temps. Je crois que nous nous placerions dans une situation délicate en laissant entrevoir la possibilité de restituer certains biens, alors qu'il serait en réalité impossible d'établir le caractère illicite de leur appropriation.

Je vous proposerai donc de nous en tenir au périmètre temporel du texte, tout en aménageant la méthode proposée pour l'exclusion des biens militaires et archéologiques. Cette approche mesurée me laisse penser que ce projet de loi ne constituera probablement qu'une première étape vers la constitution d'une doctrine française en matière de restitutions.

Avant d'en venir à la présentation détaillée des articles du projet de loi, permettez-moi de vous dire quelques mots de la méthode selon laquelle j'ai travaillé.

J'ai tout d'abord souhaité poursuivre la collaboration fructueuse nouée depuis 2020 avec Max Brisson et Pierre Ouzoulias, en les associant étroitement à l'ensemble de mes travaux et de mes réflexions. Mes propositions d'amendements s'inscrivent dans le droit fil de cette approche partagée, et reflètent nos regards croisés sur le sujet.

D'autres commissaires se sont également engagés sur la préparation de ce texte, notamment notre président Laurent Lafon et Adel Ziane ; Mathilde Ollivier a également participé à un certain nombre de nos auditions. Ce travail en commun a été extrêmement stimulant et a largement enrichi ma réflexion ; que ces collègues en soient sincèrement remerciés.

J'ai ensuite souhaité prendre le temps de recueillir les observations des musées territoriaux, dont le point de vue est trop souvent négligé, ainsi que celles des représentants des associations d'élus, notamment des départements et des grandes villes, qui exercent le plus souvent la tutelle de ces établissements.

J'ai été heureusement surprise, en entendant les responsables des musées de La Rochelle, de Nice ou encore de Poitiers, de constater que leurs équipes étaient déjà très engagées sur le sujet des restitutions – en dépit, bien évidemment, du manque de moyens avec lequel elles doivent composer pour développer la recherche de provenance.

J'en viens à la présentation des dispositions du projet de loi. Celui-ci organise, à l'instar des deux précédents textes du triptyque, une procédure administrative de déclassement de certains biens des collections publiques en vue de leur restitution à un État étranger. Le passage par la loi est rendu nécessaire par le principe de l'inaliénabilité des biens du domaine public, auquel le législateur a seul compétence pour déroger.

Cette procédure de restitution est tout entière organisée par l'article 1<sup>er</sup>, tandis que l'article 3 prévoit son application aux demandes de restitution déjà formulées auprès de notre pays.

L'article 1<sup>er</sup> fixe tout d'abord le champ de la dérogation apportée au principe d'inaliénabilité. Cette dérogation est définie de manière très large, puisqu'elle englobe les biens culturels entrés dans les collections publiques par libéralité, c'est-à-dire par dons et legs.

Si le ministère n'a pas été en mesure de fournir d'appréciation chiffrée sur ce point, il est indubitable que les libéralités constituent l'un des principaux modes d'acquisition des musées, notamment pour les collections extra-européennes. La directrice du musée d'archéologie nationale estime ainsi que les deux tiers de ses collections sont issus de dons et legs.

Cette disposition est donc indispensable à l'équilibre du projet de loi qui, sans cette précision, se trouverait vidé de sa substance. C'est cependant cette rédaction qui a suscité les réserves émises sur le texte par le Conseil d'État. Sans entrer dans les détails de ce débat extrêmement technique, je vais tâcher de vous présenter à grands traits le défi qui est ainsi posé au législateur.

En autorisant le déclassement des biens issus de libéralités, le texte porte atteinte à la fois au droit de propriété et à la liberté contractuelle, qui ont tous deux valeur constitutionnelle. Pour y déroger sans s'exposer à la censure du Conseil constitutionnel, il est nécessaire de justifier d'un motif d'intérêt général suffisant, ainsi que de la proportionnalité de l'atteinte portée à ces principes.

L'objectif d'intérêt général est défini dans les termes suivants : il s'agit de permettre la réappropriation, par le peuple d'un État qui en a été illicitelement privé, de biens constituant des éléments fondamentaux de son patrimoine. Sans figurer explicitement dans une convention internationale en vigueur, cette finalité se déduit de plusieurs instruments et déclarations internationales, formulés notamment dans le cadre de l'Organisation des Nations unies (Onu) et de l'Unesco.

C'est ici que se noue la controverse. Le Conseil d'État estime que ce motif d'intérêt général n'est pas suffisant pour déroger à la protection constitutionnelle du droit de consentir des libéralités, tandis que les ministères de la culture et de la justice font l'analyse inverse. Il est à ce jour impossible de trancher ce débat, dans la mesure où le Conseil constitutionnel ne s'est encore jamais spécifiquement prononcé sur une dérogation de ce type ; en outre, le motif d'intérêt général proposé est par nature inédit, et n'a donc jamais été examiné par le Conseil.

Ce débat pose donc un choix délicat au législateur. En l'absence de certitude définitive, il nous appartient en effet de trancher entre la solution préconisée par le Conseil d'État, qui aboutirait à vider le texte d'une large partie de sa portée, et la rédaction proposée par le Gouvernement, qui fait courir le risque d'inconstitutionnalité du texte.

Je considère pour ma part, après une réflexion mûrement approfondie et des échanges nourris au sein de la commission, que ce risque est mesuré, même s'il ne peut être définitivement écarté. Je vous proposerai donc de nous en tenir à la rédaction du projet de loi, en apportant cependant une précision sur les conditions de la recherche du consentement des auteurs de libéralités.

L'article 1<sup>er</sup> définit ensuite le périmètre des biens restituables dans le cadre de la procédure mise en place.

Ce périmètre se déduit de la combinaison de deux dispositions.

La première prévoit l'exclusion *a priori* des biens militaires et archéologiques.

La seconde définit trois critères de restituabilité par la voie administrative.

Le premier porte sur la provenance géographique du bien, qui doit être issu du territoire actuel de l'État demandeur. Le troisième porte sur l'absence d'accord international ayant déjà réglé le sort du bien considéré.

Le deuxième, qui est le plus complexe, est relatif aux modalités de l'appropriation du bien, qui doit avoir été opérée de manière illicite – c'est-à-dire, notamment, par vol, pillage, contrainte ou violence. Les biens ne pourront être restitués que si cette appropriation illicite peut être établie ou raisonnablement supposée à partir d'indices sérieux, précis et concordants – d'où l'importance de disposer de sources fiables.

Cette appropriation doit ensuite être intervenue au cours de la période comprise entre le 10 juin 1815 et le 23 avril 1972.

La première borne a été définie par le Gouvernement de manière à exclure les biens issus des campagnes napoléoniennes, qui ont selon lui déjà fait l'objet d'échanges et de restitutions en marge de la signature du traité de Vienne le 9 juin 1815.

La seconde correspond à l'entrée en vigueur de la procédure judiciaire de restitution mise en place pour l'application de 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 culturels, qui est étendue par l'article 2 à la période comprise entre 1972 et 1997, date de la ratification française de cette convention.

L'ensemble de ces éléments ont fait l'objet de débats nourris au cours des auditions. Tous ont, d'une manière ou d'une autre, été remis en cause, en tout cas questionnés, parfois selon des orientations opposées ou des intérêts divergents. Il a notamment été craint, pour les biens militaires, que la définition proposée ne permette pas de distinguer de manière fine entre les prises de guerre légales et les pillages survenus en marge du champ de bataille. De la même manière, l'identification d'une appropriation illicite appelle une expertise pointue sur le droit en vigueur à l'époque des faits, dont il a été redouté qu'elle ne puisse pas toujours être réalisée.

Ces réserves sont d'autant plus fondées que l'appréciation de ces exclusions et de ces critères est, dans le présent texte, laissée à la compétence du seul ministre de la culture. L'intervention d'une commission scientifique bilatérale est en effet prévue comme une simple faculté à sa main et non comme une obligation.

Cette proposition, qui contredit toutes les préconisations formulées par notre commission, me paraît inacceptable.

Les débats suscités par le périmètre des biens restituables confirment d'ailleurs notre intuition première. Ils portent en effet moins sur l'exclusion de certains biens ou sur la définition de l'appropriation illicite que sur la manière d'établir, dans chaque cas d'espèce, la ligne de partage entre l'appropriation licite et celle qui ne l'est pas.

Or cette ligne de partage ne peut être définie que par la conduite systématique et au cas par cas d'une analyse scientifique, ce qui fait précisément défaut au texte. Cette analyse doit être menée dans le cadre d'une instance indépendante et pérenne, de manière à aboutir à la constitution progressive d'une doctrine française en matière de restitution ; elle doit également associer l'État demandeur, dans le cadre d'un format bilatéral.

Je vous proposerai de résoudre ces difficultés par la combinaison de deux amendements. Le premier prévoit la mise en œuvre obligatoire d'une analyse scientifique, par la consultation systématique d'une commission pérenne et d'un comité bilatéral *ad hoc*, qui présenteront des garanties d'indépendance. Le second simplifie la rédaction du projet de loi en prévoyant, au lieu de l'exclusion *a priori* de certains biens, une liste unique de critères de restituabilité, au regard desquels se prononceront les instances scientifiques.

Cette proposition constitue une évolution substantielle du projet de loi, qui suscite déjà des réticences de la part du ministère. Il me semble toutefois que nous devons nous montrer fermes sur ce point. La représentation nationale ne peut en effet se départir de sa compétence de déclassement des biens culturels qu'à la seule condition de disposer de solides garanties sur la manière dont les demandes de restitution seront instruites.

En ce qui concerne le périmètre temporel du texte, qui a également suscité de nombreuses interrogations, ma réflexion a évolué tout au long des auditions.

Si la date de 1972 est apparue consensuelle, celle de 1815, qui fait référence au congrès de Vienne, a suscité de nombreuses incompréhensions *a priori*. Elle a en particulier été commentée pour sa portée symbolique négative, dans la mesure où elle renvoie à un jalon pertinent au regard de la seule histoire européenne. Ce choix me paraît maladroit pour un texte visant à la restitution de biens essentiellement extra-européens.

Pour les raisons dont je vous ai fait part tout à l'heure, qui tiennent au manque de sources disponibles sur les appropriations survenues avant le XIX<sup>e</sup> siècle, il ne m'a pas paru souhaitable de modifier cette borne chronologique. Je vous proposerai cependant d'y substituer une date plus symbolique au regard des biens visés par le projet de loi : celle du 20 novembre 1815, qui correspond au second traité de Paris, et qui peut être considérée comme le point de départ du second empire colonial.

Tels sont, mes chers collègues, les principaux éléments que je souhaitais porter à votre connaissance sur ce texte. Il nous revient à présent, par l'adoption des amendements que je vous présenterai dans quelques instants, de lui apporter le souffle et la rigueur dont il manque à ce stade pour témoigner de l'authenticité de notre démarche.

Nous avons ici une grande responsabilité. Ainsi que me l'ont dit plusieurs de nos interlocuteurs, le texte français sur les restitutions sera regardé de près en Europe comme dans le monde. Alors que la France fait figure de modèle en matière d'expertise muséale et patrimoniale, il nous revient d'affirmer aujourd'hui notre modèle en matière de restitutions.

Faisons en sorte que ce modèle repose sur une méthode rigoureuse, qui tiendra notre texte à distance des polémiques et des débats mémoriels, et définira un juste équilibre entre le projet universel de nos musées et l'impératif de restitution des biens illicitement acquis.

Souhaitons également que ce texte constitue le point de départ d'un dialogue interculturel renouvelé et approfondi, permettant de renforcer, d'une manière générale, la circulation des biens culturels.

Concernant le périmètre de ce projet de loi, en application du vade-mecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, je vous propose de considérer qu'il inclut les dispositions relatives : à l'organisation d'une procédure administrative de sortie des collections publiques des biens culturels ayant fait l'objet d'une appropriation illicite, en vue de leur restitution à un État étranger qui en fait la demande ; à la définition des bornes temporelles de la procédure judiciaire permettant l'annulation de l'acquisition des biens culturels du domaine public illicitement appropriés, ainsi que leur restitution au propriétaire légitime, prévue par l'article L. 124-1 du code du patrimoine.

*Il en est ainsi décidé.*

**M. Adel Ziane.** – Je souhaite tout d'abord remercier la rapporteure pour le travail conduit et je loue sa méthode, marquée par une volonté constante d'élargir, de manière transpartisane, les discussions autour de ce sujet. Ce travail a été mené en étroite collaboration avec Max Brisson et Pierre Ouzoulias.

Je salue également la recherche d'un dialogue approfondi avec les musées, en particulier dans les territoires, souvent oubliés de ces enjeux. L'élargissement des auditions à des personnalités ne représentant pas uniquement les établissements nationaux a largement enrichi le travail présenté aujourd'hui.

Ce texte s'inscrit dans un triptyque – je parlerai plutôt d'une trilogie, à l'image d'un film qui touche à sa conclusion – comprenant la loi relative aux biens culturels spoliés, celle portant sur les restes humains et, aujourd'hui, celle qui est consacrée aux biens acquis illicitement. Restera cependant à régler la question des territoires ultramarins, et notamment de la Nouvelle-Calédonie.

Ce projet de loi, que nous allons discuter et amender, est marqué par trois axes principaux.

Il traduit d'abord la volonté de définir un cadre structuré pour traiter les demandes croissantes de restitution émanant d'États étrangers. Nous ne nous plaçons pas dans le cadre d'une loi mémorielle ou de repentance : il convient de rappeler clairement cet enjeu afin de sortir de débats passionnés ou trop politisés qui n'aboutiraient pas. Comme vous l'avez dit, madame la rapporteure, c'est un texte technique, mais qui apporte des réponses et un cadre politique.

Il vise ensuite à éviter le « fait du prince ». Le Parlement, perçu comme une chambre d'enregistrement, a pu être amené à légiférer alors que le bien à restituer était déjà dans l'avion, en raison d'une décision unilatérale ou d'une logique politique conjoncturelle.

Il faut enfin être aux côtés des établissements muséaux, qu'ils soient nationaux ou territoriaux. Ces derniers sont parfois largement démunis face à des discussions avec un État ou un parlement étranger. Les demandes qui arrivent dans leur boîte de réception les placent en grande difficulté communicationnelle, voire médiatique.

Les travaux approfondis menés par la rapporteure, à travers de nombreuses auditions, y compris au cours de la période estivale, ont mis en évidence la complexité de ces questions. Les échanges avec des représentants de pays étrangers et des historiens de l'art ont notamment permis d'apporter un éclairage sur les pratiques de la Belgique et de l'Allemagne.

Ce travail sera scruté avec attention. Il est aussi révélateur de freins internes dans les relations entre le ministère de la culture et les établissements, la méthode de travail ayant sensiblement évolué entre la précédente ministre et le cabinet actuel.

Je conclurai par deux observations.

Ce projet de loi présente un certain nombre de limites. Le cadre de la procédure est circonscrit à la période 1815-1972. Je regrette que certains éléments ayant permis d'éclairer ce choix aient été envoyés tardivement par le ministère : une transmission plus précoce aurait permis d'enrichir nos réflexions. Nous aurons peut-être l'occasion de retravailler sur la période antérieure à 1815 : des cas d'espèce vont demeurer, auxquels il faudra apporter une réponse.

Je me réjouis en revanche que le périmètre géographique du texte soit universel, et qu'une procédure permettant de traiter la grande majorité des demandes, sur la base de critères uniformes, soit mise en place.

Nous aurons sans doute des débats en séance sur la commission envisagée, que nous souhaitons indépendante, paritaire, afin d'instaurer un dialogue nourri avec les partenaires étrangers, et associant non seulement les conservateurs, mais également des historiens de l'art, des ethnologues et des anthropologues. L'objectif est d'aboutir à des décisions dépassionnées, dégagées des logiques mémorielles ou de repentance.

**M. Max Brisson.** – Nous y voilà enfin ! Tout vient à point à qui sait attendre... Je mettrai un peu de solennité dans mes propos, car il s'agit d'un texte important, qui marque une rupture.

Je voudrais chaleureusement remercier Catherine Morin-Desailly pour son engagement constant et son travail rigoureux sur la question des restitutions. Je salue sa volonté de fédérer, sur un sujet qui nous a longtemps divisés, et de construire une position transpartisane. Cette démarche s'inscrit dans un travail de fond, ancien, qui honore la Haute assemblée. La rapporteure l'a repris à son compte avec l'énergie, la détermination et les convictions qu'on lui connaît.

Je tiens également à saluer l'investissement de Pierre Ouzoulias et Adel Ziane, avec qui nous avons pu construire une approche que je crois équilibrée.

Au fil de nos travaux, une doctrine s'est imposée. Face à l'augmentation des demandes, il nous paraît désormais impératif de nous doter d'un cadre juridique et d'une procédure claire pour traiter ces demandes de manière objective. Les lois d'espèce ne peuvent plus constituer une réponse adaptée, d'autant que, trop souvent, l'exécutif s'est permis de prendre des libertés avec le Parlement, et de dévoyer ces lois d'espèces, notamment en restituant le bien en question avant même leur adoption.

Trois principes ont guidé notre démarche : ne remettre en cause qu'exceptionnellement le principe fondamental d'inaliénabilité des collections nationales ; compenser le dessaisissement du Parlement par son implication dans la procédure ; éclairer l'exécutif par une démarche scientifique publique, pour éviter le « fait du prince » et la réécriture historique.

Ces principes reposent sur une conviction forte : toute restitution constitue un cas particulier qui doit être examiné en tant que tel, par un travail méthodique retracant le parcours complet de l'œuvre. Nous tournons donc résolument le dos au rapport Sarr-Savoy, qui relevait d'une logique mémorielle et de repentance. Pour nous, il ne peut y avoir de restitution globale. Chaque œuvre est singulière et s'inscrit dans un contexte singulier.

Nous défendons depuis longtemps la création d'une commission nationale des restitutions, indépendante et permanente, complétée pour chaque cas d'un comité scientifique ouvert à des experts de la période concernée, de l'œuvre elle-même et du pays demandeur. Un comité bilatéral, constitué avec le pays demandeur, inscrirait la restitution dans un véritable dialogue des cultures, tel que le pensait le président Jacques Chirac. L'avis de ces instances, obligatoire et public, apporterait un éclairage historique, archéologique et muséologique, à distance de toute instrumentalisation idéologique, émotionnelle ou politique.

Or le texte initial du Gouvernement est bien loin de cette position, pourtant fidèlement défendue par le Sénat depuis plusieurs années. Nous le déplorons, et Catherine Morin-Desailly a eu raison de proposer une nouvelle rédaction.

Certes, le ministère semble désormais accepter que la consultation d'une commission spécialisée ne soit plus facultative. Cependant, il demeure peu disposé à lui garantir, par sa composition et ses attributions, une réelle indépendance. Si nous avons accepté le rattachement parfaitement légitime au Haut Conseil des musées de France, nous restons intransigeants sur cette volonté d'indépendance. Tel est le sens des amendements de notre rapporteure, que nous soutenons résolument.

Autre point de divergence : les modalités de lancement de la procédure. L'initiative doit venir du Premier ministre, d'une part parce que

les œuvres demandées ne relèvent pas uniquement du ministère de la culture – notamment les *militaria* –, d'autre part parce que le Gouvernement doit conserver le droit de refuser *a priori* une procédure de restitution.

Je le dis avec force : le ministère de la culture n'est pas à la hauteur des enjeux depuis plusieurs années et sa procrastination camoufle une absence de réflexion et de doctrine. Il n'y a donc aucune raison de lui faire confiance, alors qu'il ne s'est jamais donné les moyens d'éclairer les conditions de l'intégration des œuvres dans les collections nationales. Il voudrait garder la main ; nous avons l'intention de la lui forcer.

Au-delà de ces deux points majeurs, les bornes chronologiques ont été source de débats passionnés avec le ministère et entre nous. La date du 20 novembre 1815, proposée par la rapporteure, emporte notre adhésion. Elle n'est ni trop lointaine, pour éviter les problèmes d'accès aux sources, ni trop proche, pour couvrir la période des colonisations des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles. Cependant, elle exclut sagement la première ère coloniale, les guerres de la Révolution et de l'Empire.

En outre, je vous remercie, madame la rapporteure, de proposer d'exclure les biens archéologiques ayant fait l'objet d'un partage des fouilles de la catégorie des biens militaires.

S'agissant des biens militaires accaparés en marge d'opérations, une procédure spécifique nous est proposée pour tenir compte de leur nature particulière, en examinant pour chaque cas la nature du bien concerné et en s'assurant de l'implication du ministère des armées. Nous l'appréciions.

En conclusion, grâce aux amendements de notre rapporteure, ce texte, contrairement au projet initial du Gouvernement, sera fidèle au travail mené par le Sénat depuis deux décennies, dont Catherine Morin-Desailly est la cheville ouvrière. Il établira un cadre juridique sécurisé, fondé sur l'expertise scientifique, protégeant tout à la fois l'inaliénabilité des collections nationales et la capacité de la France à s'inscrire durablement dans le dialogue des cultures. Il permettra de tourner le dos une fois pour toutes au rapport Sarr-Savoy et à sa logique de repentance. Il empêchera le fait du prince. Les commissaires du groupe Les Républicains voteront les amendements de la rapporteure et soutiendront le texte ainsi refondé dans l'hémicycle.

**M. Pierre Ouzoulias.** – J'exprime mes très sincères remerciements à Catherine Morin-Desailly, qui a commencé à travailler sur ces sujets en 2010, sans jamais désespérer de faire comprendre au ministère de la culture que nous avons travaillé pour défendre l'exercice de ses missions, ce qu'il n'a malheureusement pas toujours saisi.

Je souligne également le travail exemplaire accompli par la commission de la culture depuis 2002. Ce qui nous distingue d'une autre assemblée, c'est la capacité, sur le temps long, de suivre des dossiers en gardant le même objectif. Ainsi, ce qui était pour nous une évidence en 2002 et en 2010 l'est plus encore aujourd'hui.

Dans l'intervalle, Catherine Morin-Desailly, avec abnégation et obstination, a combattu le ministère de la culture et, surtout, une volonté absolue d'obstruction de l'institution muséale. En tant qu'ancien conservateur, j'affirme que nous sommes face à des personnes qui ont oublié leur mission de service public et qui considèrent que les collections sont leur propriété.

Sur le fond, pourquoi le Parlement intervient-il ? Parce que nous devons à l'abbé Grégoire la nationalisation du patrimoine. Puisque ce dernier appartient à chacun de nous, c'est la représentation nationale seule qui doit juger de ce qui peut sortir des collections nationales. Ce fait majeur justifie que nous puissions imposer au ministère de la culture le fait que nous conservions la main sur le devenir de ces collections.

Je suis, moi aussi, attaché au fait qu'il ne s'agit pas d'une loi mémorielle. Marc Bloch disait très justement qu'en histoire, le pire était le jugement. Ce n'est pas le Parlement qui écrit l'histoire, mais l'historien, qui ne juge pas. Ce dont nous avons besoin, c'est d'un travail scientifique de fond qui permette de déterminer, en fonction des conditions législatives et réglementaires de la date de l'appropriation, s'il y a eu ou non un accaparement illicite. Si oui, la restitution est légitime.

Nos travaux ont été l'occasion de constater jusqu'à quel point une administration centrale pouvait être défaillante et susceptible de faire obstruction à la représentation nationale. Cela en dit beaucoup sur le nécessaire travail de réorganisation du ministère de la culture, alors qu'il est dans l'incapacité de gérer des établissements qui considèrent ne pas avoir de comptes à rendre au Parlement.

Le dossier de l'outre-mer reste ouvert. Pour les restes humains, une solution provisoire extrêmement simple consisterait à les transférer de l'Hexagone vers les territoires dont ils proviennent pour que l'administration centrale du ministère de la culture fasse montre d'une première volonté de restitution. Pour les biens culturels, il en va de même : certains de ceux qui sont exposés au musée du quai Branly-Jacques Chirac pourraient déjà être transférés en Guyane ou en Nouvelle-Calédonie. Cela ne dépend que d'arrêtés ministériels, que nous demandons depuis trois ou quatre ans. Or j'ai le sentiment qu'une fois de plus, on attendra des réclamations politiques fortes, basées sur une volonté indépendantiste, pour agir précipitamment.

Pour toutes ces raisons, nous voterons ce texte, tel qu'il est largement amendé par la rapporteure.

**Mme Mathilde Ollivier.** – Je remercie à mon tour Catherine Morin-Desailly pour son travail de longue haleine, même si, sur certains points, nous aurions aimé aller plus loin.

Je voudrais mentionner le déplacement de la commission, il y a un an et demi, en Côte d'Ivoire et au Bénin. Après la restitution de vingt-six pièces du Trésor de Béhanzin, permise par la loi du 24 décembre 2020 relative à la restitution de biens culturels à la République du Bénin et à la République du Sénégal, l'exposition de ces œuvres au Bénin avait été visitée par 100 000 personnes en quelques semaines. L'aspect symbolique pour les Béninois était donc très fort. Il est important de répondre à l'attente d'anciens pays colonisés envers la France.

Notre rapporteure propose l'établissement d'une commission permanente. Quels seront ses liens avec le comité scientifique ? Quel est le rôle du politique, alors que le débat doit être avant tout scientifique et laissé aux historiens et conservateurs de l'art ? Toujours est-il qu'une telle commission permanente nous permettra d'avancer sur l'inaliénabilité des biens.

Ensuite, la borne de 1815 exclut du dispositif un certain nombre d'objets, à commencer par le codex Borbonicus, au sujet duquel nous avons eu une audition spécifique. Sont particulièrement concernés les biens issus des Amériques. Nous avons débattu de l'opportunité de conserver cette borne pour les États européens et de ne pas en avoir pour les États non européens. J'ai donc déposé un amendement en ce sens. Il serait important d'émettre un tel signal.

Enfin, même si j'entends l'importance de ne pas faire de ce débat un débat mémoriel, de repentance, je rappelle la définition de ce dernier terme : la volonté d'assumer les conséquences d'actes moralement condamnables commis par le passé. L'importance cultuelle, culturelle et symbolique des biens spoliés est à l'origine, pour un certain nombre de populations, d'une fracture encore ouverte aujourd'hui. Même si ce texte doit faciliter une restitution dépassionnée, parler de ce sujet est important pour assurer son adoption transpartisane.

**Mme Sonia de La Provôté.** – Rendons à César ce qui est à César : notre rapporteure s'est impliquée sur ces sujets personnellement et dans la durée, quand d'autres l'ont fait de manière ponctuelle ou par opportunisme. Nous jetons sur ce texte un regard sénatorial, fruit de la conciliation de points de vue initialement différents, et formulons une proposition sur le temps long.

Beaucoup de choses sont à regretter sur ce projet de loi, à commencer par la prise en compte très incomplète des travaux sénatoriaux sur le sujet alors que l'objectif était précisément de proposer une loi-cadre, pour éviter des lois itératives dépendantes de l'agenda présidentiel. En outre, une instance pérenne doit permettre d'éviter le fait du prince, en favorisant un point de vue scientifique, éthique et juridique, tout en plaçant les décisions dans un cadre déconnecté des considérations politiques ou idéologiques du moment.

Il convient par ailleurs de bien considérer les modalités d'appropriation du bien, alors que l'histoire est souvent réécrite.

De ce point de vue, la qualification de l'appropriation illicite du bien est le seul élément sur lequel nous devons nous fonder.

Les préconisations du Sénat s'opposent à l'orientation du rapport Sarr-Savoy, qui s'inscrit dans une perspective mémorielle et de repentance, c'est-à-dire tout ce qu'il faut éviter pour traiter la question de la restitution.

Ce qui est proposé, au travers des amendements de notre rapporteure, c'est une doctrine plus rigoureuse, afin de sortir de polémiques et de débats parfois stériles, mémoriels et très ambigus, voire de l'instrumentalisation de l'objet lui-même, qui fait parfois oublier l'importance affective de sa restitution dans le pays d'origine. En effet, sans cela, l'écueil est celui d'un parcours de communication politique autocentré sur notre pays.

Le rapport de notre collègue contient également une remarque sur le rôle du ministère de la culture dans cette affaire, terme que j'emploie à dessein, parce qu'il n'en ressort pas grandi. L'injonction faite au Sénat de ne pas se mêler de la question, alors que le travail de notre assemblée était sérieux et visait plutôt à aider le ministère, a sonné comme une désagréable fin de non-recevoir. Or le législateur était parfaitement dans son rôle.

Notre groupe suivra dans leur intégralité les propositions de la rapporteure. Toutefois, tout le traitement de ce sujet, jusqu'à la présentation du présent projet de loi, est symptomatique de la dérive de l'organisation publique de notre pays. Quand on parle d'intérêt public, on ne parle pas de polémique, de politique politique ou de fait du prince ; il convient de travailler avec sérénité, recul et sur le temps long.

**M. Jean-Gérard Paumier.** – Je salue le travail de fond et la ténacité de notre commission sur la question sensible de la restitution des biens culturels. Comme vient de le dire notre collègue, il y a bien un aspect affectif ; je songe notamment au tambour parleur, pour lequel la Côte d'Ivoire construit un bâtiment spécifique. De même, dans le cadre du groupe d'amitié France-Australie, le premier mot de l'ambassadrice a été de nous rappeler l'importance de la restitution des biens culturels en Australie, d'État à État.

Cependant, la France piétine depuis des années sur ces sujets, là où d'autres avancent. Par exemple, l'Allemagne, depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2025, a mis en place une nouvelle procédure pour la restitution des biens culturels spoliés par les nazis. Plutôt qu'une commission consultative, elle a créé une instance d'arbitrage de trente-six personnes pour la restitution des biens culturels spoliés du fait du national-socialisme. Ce pays dispose également d'une structure qui vise à simplifier la recherche d'objets issus d'anciennes colonies allemandes.

Ce projet de loi très important est donc une première étape que je salue. Comme l'a souligné notre collègue Max Brisson, il faut un cadre juridique, une procédure et un calendrier, ce que je ne manquerai pas de rappeler au Haut Conseil des musées de France, où je représente notre assemblée.

**M. Georges Naturel.** - J'adhère pleinement au travail qui a été accompli et je vous en félicite. Toutefois, il me semble, comme dans d'autres domaines, que l'on ne tient pas compte de la spécificité de nos territoires d'outre-mer. Peut-être cette responsabilité nous incombe-t-elle à nous, élus ultramarins.

Nous avons la chance d'avoir comme président du musée du quai Branly-Jacques Chirac un Calédonien qui a une bonne connaissance des sujets ultramarins et africains. Je remercie ceux de nos collègues qui ont parlé de l'outre-mer et affirment qu'il ne faut pas que nous en fassions un enjeu politique. Les problématiques des territoires ayant été colonisés, comme la Nouvelle-Calédonie, doivent se traiter entre les populations colonisées, celles dont je fais partie, et l'État.

Il faut un cadre juridique. J'ai en mémoire la remise par le Président de la République, il y a plusieurs années, de l'acte de prise de possession de la Nouvelle-Calédonie. Cela s'est fait comme si l'on envoyait un document dans une enveloppe. Si l'on veut traiter correctement la problématique de la Nouvelle-Calédonie et de sa décolonisation, il faut tenir compte de la sensibilité du sujet.

**M. Bernard Fialaire.** - S'agissant des biens culturels, je parlerais de mouvement, puisqu'ils sont déplacés. Une question ne se pose pas : lorsque l'acquisition a été faite de façon illicite, nous avons un devoir de restitution. En revanche, les acquisitions faites selon les us et coutumes d'une époque peuvent être discutées.

Parmi ces objets, certains étaient déjà culturels, quand d'autres le sont devenus du fait du regard que notre propre culture a porté sur eux. En ce cas, l'on ne peut parler de restitution, ni même de retour ; c'est presque un don, car c'est une façon d'exporter notre culture et notre regard, ouvrant un dialogue culturel très enrichissant.

C'est pourquoi je remercie Catherine Morin-Desailly de son travail sur les trois versants que sont les restitutions des biens spoliés, des corps et, avec ce texte, des biens culturels. Cela marque un progrès dans nos réflexions.

**Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure.** - Les travaux de notre commission, au cours des vingt dernières années, nous ont permis de construire progressivement une connaissance et une doctrine en matière de restitution, même s'il reste beaucoup de points à débattre. Nous abordons donc ce texte de manière relativement éclairée, avec rigueur et prudence.

Il est vrai que nous aurions peut-être pu aller plus loin, mais il faut voir ce texte comme une étape, qui posera un socle et une doctrine solides. D'autres pays européens, où l'on se pose aujourd'hui la question de lois-cadres sur les restitutions, nous observent. Le général Yann Gravêthe, qui dirige le musée de l'Armée, aux Invalides, me disait hier encore que nous n'imaginions pas à quel point ses homologues des musées des armées en Europe guettent l'arrivée de ce texte comme une source d'inspiration.

Je répondrai plus avant à Mathilde Ollivier lors de l'examen des articles, mais la question des bornes, qu'elle a soulevée, se pose bel et bien. Toutefois, la loi-cadre portera sur les restitutions dont il est possible de prouver l'illicéité avec une documentation suffisante. En revanche, pour les cas complexes, dont le codex Borbonicus fait partie, des lois d'espèce devront intervenir. Nous créons en réalité une deuxième voie de restitution, qui vient compléter la voie législative. Beaucoup de directeurs de musées nous ont d'ailleurs dit qu'il y avait besoin de telles lois, qui sont l'occasion de redonner la main au Parlement, dans le cadre de démarches parfois plus diplomatiques que scientifiques.

S'agissant des restes humains qu'a évoqués Pierre Ouzoulias, il convient de traiter le cas des outre-mer, notamment en ce qui concerne ceux de la Guyane. Je rappelle que j'ai déposé, avec Pierre Ouzoulias et Max Brisson, une proposition de loi relative au déclassement et à la remise à la collectivité de Guyane de restes humains kali'nas. Je formule le souhait que nous puissions rapidement examiner ce texte dans le cadre d'une niche transpartisane.

Pierre Ouzoulias a cependant raison : en l'état, il est déjà possible de transférer des restes humains conservés dans des institutions muséales à d'autres institutions se trouvant sur le territoire concerné. Le travail méritera d'être approfondi avec tous nos collègues d'outre-mer, y compris ceux qui ne sont pas membres de notre commission.

Je salue la mémoire de Sylvain Amic, qui nous a cruellement fait défaut dans les derniers temps du parcours de préparation de la loi. Anciennement président du musée d'Orsay, il était le conseiller de Rima Abdul-Malak et nous avions commencé à travailler avec lui sur le présent texte. Après son décès, il a été très compliqué de conserver un rapport fluide avec les services du ministère, de la part desquels j'ai senti beaucoup de défiance. Nous n'avons pu obtenir les informations que nous souhaitions que de manière tardive et parcellaire. Cette défiance, je la subis depuis près de vingt ans et 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. Nous avons cependant appris à contourner ces embûches en imposant un certain nombre de principes.

En réalité, le ministère craignait le retour de la commission scientifique nationale des collections, créée à notre initiative par la loi de restitution des têtes maories. Philippe Richert était le rapporteur de ce texte, mais aussi de la loi du 4 janvier 2002 relative aux musées de France. Nous avions pris le parti de constituer cette commission, car les questions de restitution commençaient à poindre. Nous souhaitions également que l'instance effectue un travail de fond et de prospection, et qu'elle soit à l'initiative d'une démarche de récolelement.

Malheureusement, nous connaissons le sort qui lui a été réservé : il a fallu trois ans pour que les décrets d'application paraissent, ces derniers en ayant fait une usine à gaz qui ne fonctionnerait pas. Jacques Sallois, son ancien président, en avait témoigné devant nous. C'est la raison pour laquelle je vous propose une rédaction assez précise de la loi : en effet, même s'il semble que le ministère souhaiterait que nous soyons moins diserts, je n'ai plus confiance. Nous souhaitons donc déterminer de manière très rigoureuse le cadre et le fonctionnement de cette commission permanente, ainsi que sa composition.

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

**Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure.** – L'amendement COM-10 rectifié porte sur l'examen obligatoire des demandes de restitution par une commission nationale et un comité scientifique bilatéral, ce dernier étant constitué au cas par cas. Il s'agit de placer l'analyse scientifique des demandes au cœur de la procédure de restitution.

Ces deux instances travailleront de manière complémentaire. Tandis que la commission nationale développera, de manière progressive, une doctrine française en matière de restitution, le comité bilatéral garantira la prise en compte du point de vue de l'État demandeur. Cette organisation permettra de garantir la sincérité de notre démarche et le caractère incontestable des décisions prises, qu'elles concluent ou non à la restitution.

Pour parvenir à cet objectif, le texte de l'amendement prévoit plusieurs garanties. Je vous propose, tout d'abord, d'établir un équilibre entre la préoccupation de ne pas multiplier les commissions administratives et celle de protéger l'indépendance des instances que nous souhaitons mettre en place. Pour cela, je propose de rattacher la commission permanente au Haut Conseil des musées de France, dont elle constituera une formation spécialisée, tout en prévoyant qu'elle sera présidée par un conseiller d'État et que sa saisine par le ministre de la culture interviendra sur la demande du Premier ministre. N'oublions pas, en effet, que les demandes de restitution présentent une dimension fortement internationale et interministérielle, car toutes les collections concernées ne relèvent pas du ministère de la culture – je pense, notamment, aux ministères de la recherche et des armées.

La deuxième garantie a trait à la composition de la commission. La rédaction va sans doute un peu au-delà de ce qui est généralement prévu au niveau législatif ; il est cependant indispensable d'inscrire dans la loi certains éléments traduisant l'approche du Sénat. Je vous propose ainsi que siègent dans cette commission deux députés et deux sénateurs, ce qui permettra au Parlement de conserver un regard sur l'exercice de la compétence qu'il abandonne. Y siégeront également des membres de la formation plénière du Haut Conseil, notamment des conservateurs de musée, des représentants des différents ministères gérant des collections publiques, ainsi que des représentants des collectivités territoriales, au titre des musées en région.

Y participerait également un magistrat de la Cour de cassation, dans la mesure où les restitutions soulèvent des questions relatives à la propriété, lesquelles relèvent du juge judiciaire. Enfin, je vous propose de préciser le champ de compétence des personnalités qualifiées qui seront nommées par le ministre, afin que nous ayons la garantie que le caractère illicite de l'appropriation des biens soit examiné par des spécialistes de l'histoire, du droit patrimonial, de l'histoire du droit, ou encore de l'ethnologie. Plusieurs personnes auditionnées nous l'ont conseillé.

Afin de garantir la transparence des travaux, l'amendement prévoit le principe de la publicité de l'avis et du rapport rendus par la commission nationale et le comité scientifique, qui viendra contrebalancer la compétence d'avis simple de la commission.

Je vous propose, enfin, que la mission de cette commission nationale soit élargie à un rôle général de conseil des pouvoirs publics, ainsi que nous l'avions souhaité dans la proposition de loi de janvier 2022. Autrement dit, son avis pourra également être recueilli sur les lois d'espèce.

Je demande le retrait de l'amendement COM-1, satisfait par le mien.

**Mme Mathilde Ollivier.** – Actuellement, l'article 1<sup>er</sup> prévoit la création d'un comité scientifique en concertation avec les États demandeurs. Il me semble plus clair de prévoir la représentation de la France et de cet État est « paritaire », avec un nombre égal de membres pour les deux parties.

**Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure.** – L'amendement COM-10 reprend la formulation de la loi du 26 décembre 2023 relative à la restitution de restes humains appartenant aux collections publiques. La composition du comité scientifique est déterminée par une concertation entre la France et l'État demandeur, de manière à permettre la représentation équilibrée des deux États. Il convient de conserver cette cohérence.

*L'amendement COM-10 rectifié est adopté. En conséquence, l'amendement COM-1 devient sans objet.*

*L'amendement rédactionnel COM-13 est adopté.*

**Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure.** – L'amendement COM-5 tend à modifier l'objectif de la procédure de restitution afin d'élargir sa portée.

Le projet de loi prévoit que la restitution de biens culturels à un État étranger vise à « permettre la réappropriation par son peuple de biens constituant des éléments fondamentaux de son patrimoine ». L'amendement vise à supprimer le mot « fondamentaux », dans le but de permettre la restitution d'un plus large ensemble de biens culturels.

Cette précision ne me paraît pas souhaitable, pour deux raisons. La première tient à la sécurité juridique du projet de loi. La modification porte en effet sur le motif d'intérêt général permettant la dérogation au principe d'inaliénabilité des collections publiques. Or, comme je vous l'ai exposé, le Conseil d'État a émis des réserves sur ce motif, estimant qu'il n'était pas assez fort. Ainsi, adopter l'amendement aboutirait à fragiliser le dispositif, tout en éloignant la rédaction du texte de celle qui figure dans plusieurs déclarations internationales.

La seconde tient au fait que la préoccupation exprimée est satisfaite. En ce qui concerne, en particulier, les anciennes colonies françaises, les appropriations illicites sont intervenues de manière si massive qu'elles ont nécessairement privé les peuples concernés des éléments fondamentaux de leur patrimoine.

*L'amendement COM-5 est retiré.*

**Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure.** – Les amendements COM-8 et COM-6 portent tous deux sur la première borne chronologique de la procédure de restitution.

Mon amendement COM-8 conserve la borne de 1815, tandis que l'amendement COM-6 de Mathilde Ollivier prévoit un double périmètre temporel : universel pour les États extra-européens, et la période allant de 1815 à 1972 pour les États membres de l'Union européenne.

Je comprends tout à fait la préoccupation exprimée par notre collègue et suis sensible au fait que le périmètre temporel exclut *de facto* certaines demandes, notamment celle du Mexique sur les codex, même si cette dernière, fort complexe, doit encore être étudiée de près sur le plan historique.

Pour autant, il ne m'a pas paru souhaitable de procéder à un élargissement inconsidéré du périmètre temporel du projet de loi, dans l'état des connaissances dont nous disposons sur la constitution des collections publiques. Dans leur immense majorité, les conservateurs de musée que nous avons entendus, ainsi que le président du musée du quai Branly, ont souligné la difficulté de rassembler des sources sur les appropriations survenues avant 1815. Je ne crois donc pas opportun de laisser croire à des États étrangers que certaines demandes pourraient être satisfaites, alors que leur instruction scientifique achoppera sur l'absence de preuves et d'éléments matériels.

Enfin, il sera toujours possible de répondre à certaines demandes qui apparaîtraient légitimes, mais ne correspondraient pas aux critères de la procédure de restitution, par le biais de lois d'espèce.

Je vous propose donc de nous en tenir à l'amendement COM-8, qui conserve la borne de 1815, mais retient une date plus symbolique que celle du congrès de Vienne, le traité de Paris du 20 novembre 1815 pouvant être considéré comme le point de départ du second empire colonial français.

**Mme Mathilde Ollivier.** – J'entends l'argument sur la difficulté à établir la provenance dans un certain nombre de cas avant 1815, mais le texte, tel qu'il est rédigé, aurait pu apporter une réponse. En effet, à partir du moment où les provenances n'auraient pas pu être bien établies, les scientifiques et les historiens auraient pu conclure que nous ne disposons pas d'un faisceau de preuves permettant d'avancer sur la restitution.

C'est bien l'objet de ces commissions : tenir un débat éclairé sur le fait de restituer ou non un objet. Selon moi, c'est ce qu'aurait pu permettre ce texte en élargissant le périmètre à la période antérieure à 1815, évitant le recours à des lois d'espèce.

**M. Max Brisson.** – Je peux comprendre, sinon l'impatience, en tout cas les apports de Mathilde Ollivier.

Sur le COM-5, notre rapporteure a évoqué l'avis du Conseil d'État ; pour ma part, je prendrai la question dans une dimension plus politique. Nos positions ont convergé, bien que nous ne soyons pas d'accord sur tout. En particulier, ce que j'ai dit sur le rapport Sarr-Savoy est tout à fait orthogonal à l'exposé des motifs de l'amendement COM-5, retiré par Mathilde Ollivier. Il est heureux que chacun apporte sa pierre à l'édifice d'une volonté transpartisane et consensuelle, d'autant que, dans l'autre assemblée, il n'est pas certain que les choses se passent ainsi.

Je vous rappelle qu'ici même, dans cette pièce, sur les restes humains, qui font au Sénat l'objet d'un large consensus, une commission mixte paritaire a failli tourner au vinaigre. L'on voit bien encore les difficultés de les transférer à des territoires français ultramarins.

Cher Jean-Gérard Paumier, l'on peut faire des comparaisons européennes, mais nos histoires ne sont pas les mêmes et nous ne pouvons les comparer. Le domaine royal est devenu collection nationale et le principe d'inaliénabilité a été construit de manière très forte pendant la Révolution française.

Certes, nous avons mis beaucoup de temps pour aboutir à la restitution des biens juifs spoliés, ce qui ne nous honore pas. De même, si nous visitions les réserves de certains grands musées d'État sur les restes humains, nous aurions honte. Il faut avancer, nos collègues Jean-Gérard Paumier et Mathilde Ollivier ont raison. Toutefois, tout le monde n'a pas aujourd'hui le degré de maturité nécessaire pour construire un consensus politique. Faisons donc attention et progressons comme nous le pouvons.

**M. Pierre Ouzoulias.** – Je souligne l'extrême complexité de certaines situations. Le rapport Sarr-Savoy considérait qu'en milieu colonial, tout transfert est un vol. Pourquoi pas ? Mais, en ce cas, *quid* des pièces achetées par la France à l'Empire ottoman dans des territoires aujourd'hui indépendants ? Il convient d'être extrêmement prudent et de laisser, au cas par cas, les historiens déterminer si l'accaparement était licite ou non.

**M. Jean-Gérard Paumier.** – Je comprends ce que dit Max Brisson. Chacun a sa spécificité, sa propre histoire. Cependant, je relève une certaine pusillanimité. Par exemple, j'avais demandé à visiter le musée de l'Homme avec Pierre Ouzoulias. On nous a répondu par la négative, ce qui témoigne d'une approche plus que frileuse. Il conviendrait donc de secouer certaines institutions...

**M. Adel Ziane.** – La question des bornes chronologiques a fait l'objet de nombreuses discussions. D'autres dates ont été proposées pendant les auditions, notamment 1792 ou 1492, pour traiter la problématique des œuvres sud-américaines.

Il nous faut cependant faire preuve d'une certaine prudence dans la mesure où nous manquons d'informations sur ces périodes, comme l'a souligné notre rapporteure. Cela pourrait justifier une nouvelle phase d'approfondissement. En attendant, la date de 1815 constitue une base de départ.

**Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure.** – Je voudrais redire à Mathilde Ollivier que je comprends ses préoccupations, mais que beaucoup de directeurs de musées nous alertent sur la fiabilité des sources, peu nombreuses lorsqu'on remonte dans le temps, notamment du fait du poids de la tradition orale. Or nous risquons de faire face à une inflation des requêtes, avec des avis qui pourraient fortement décevoir les États demandeurs.

Par ailleurs, le ministère de la culture suivra-t-il l'avis de la commission ou passera-t-il outre ? En ouvrant la procédure à des cas très anciens, complexes à traiter sur le plan historique, nous pourrions être de nouveau confrontés au fait du prince.

Il me semble donc plus sage de conserver, dans un premier temps, la compétence du Parlement sur les cas anciens et complexes. Ces cas ne seront pas évincés.

Il importe cependant à ce jour d'organiser, de manière solide, le travail de la commission permanente, ainsi que sa légitimité et sa reconnaissance.

Quant au musée de l'Homme, il a encore changé de direction. Il fut un temps où régnait l'omerta la plus totale. Par conséquent, nous n'avons jamais obtenu la liste des restes humains qui pourraient faire l'objet de réclamations.

*L'amendement COM-8 est adopté. En conséquence, l'amendement COM-6 devient sans objet.*

**Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure.** – L'amendement COM-3 tend à élargir la définition de l'appropriation illicite avec une rédaction centrée sur la notion de consentement. Après examen, cela ne paraît pas opportun.

En effet, il est indispensable, pour garantir la solidité de la procédure de restitution, que la définition de l'appropriation illicite soit fondée sur les catégories juridiques de notre droit civil. L'amendement COM-9, que je vous présenterai ensuite, vise à garantir un examen systématique par un collège de scientifiques, afin que les circonstances de chaque cas d'espèce soient bien prises en compte. Cela répondra donc très largement à la préoccupation exprimée par notre collègue. Avis défavorable.

*L'amendement COM-3 n'est pas adopté.*

**Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure.** – L'amendement COM-9 tend à clarifier le périmètre des biens susceptibles de faire l'objet d'une restitution dans le cadre de la procédure mise en place, en établissant une liste unique de critères de restituabilité.

Dans la rédaction du projet de loi, trois critères sont en effet précisés à l'article L. 115-11 du code du patrimoine, tandis que l'exclusion du champ de la procédure des biens archéologiques et militaires figure à l'article L. 115-15. La définition d'une liste unique permettra de gagner en clarté et en intelligibilité.

Par coordination avec l'amendement COM-10, cette rédaction permettra de renvoyer l'appréciation de ces critères à la compétence de la commission nationale des restitutions et du comité scientifique, et non plus au seul Gouvernement.

En ce qui concerne les biens archéologiques, il est proposé de mentionner, plutôt que la passation d'un accord formalisé de partage de fouilles, qui ne pourra être retrouvé dans toutes les situations, l'existence réelle d'un tel partage, sans que son fondement soit précisé *a priori*. Cette rédaction permettra de sécuriser la présence des biens archéologiques dans les collections publiques, tout en renvoyant l'examen d'éventuelles situations litigieuses à la compétence des instances scientifiques.

En revanche, l'amendement COM-4 de notre collègue Mathilde Ollivier vise à supprimer l'exclusion des biens militaires du champ de la procédure, les rendant par principe restituables. Cela revient à remettre en cause le principe de la légitimité des prises de guerre, reconnu par plusieurs textes internationaux ainsi que dans le code de la défense, ce qui est impossible dans le cadre de ce texte.

Sur ces biens, la question est celle de la ligne de partage entre les biens appropriés par pillage et les saisies de guerre autorisées. La méthode que je vous propose revient à placer cette appréciation entre les mains des instances scientifiques, ce qui répond au moins partiellement à votre préoccupation. Avis défavorable.

*L'amendement COM-9 est adopté. En conséquence, l'amendement COM-4 devient sans objet.*

**Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure.** – L'amendement COM-2 est satisfait par l'amendement COM-11, que je vais vous présenter. Demande de retrait.

*L'amendement COM-2 est retiré.*

**Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure.** – L'amendement COM-12 vise à apporter une précision sur la recherche du consentement des auteurs de dons et legs. Ainsi, en présence d'une clause contraire au déclassement du bien, le consentement du disposant doit également être recherché, alors que la rédaction actuelle prévoit uniquement la recherche du consentement de ses ayants droit, ce qui constitue sans doute une erreur matérielle.

L'amendement a également pour objet des aménagements rédactionnels.

*L'amendement COM-12 est adopté.*

**Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure.** – L'amendement COM-11 tend à fixer les modalités de l'information du Parlement sur les demandes de restitution présentées à la France par des États étrangers, ainsi que sur la réponse qui leur est apportée par les pouvoirs publics. Ainsi, parallèlement aux dispositions de la loi sur les restes humains, il est prévu d'informer les commissions de la culture de l'Assemblée nationale et du Sénat chaque fois qu'une demande de restitution est présentée par un État étranger, ainsi que de transmettre annuellement au Parlement d'un rapport récapitulant l'ensemble des demandes en cours ainsi que les suites qui leur ont ou non été données par le Gouvernement.

*L'amendement COM-11 est adopté.*

*L'article 1<sup>er</sup> est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*Après l'article 1<sup>er</sup>*

**Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure.** – L'amendement COM-7 a pour objet une demande de rapport sur les archives produites par les autorités coloniales françaises et conservées dans les musées publics français, qui sont exclues du champ de la procédure de restitution. Il doit donc être déclaré irrecevable, en application de l'article 45 de la Constitution et du périmètre énoncé précédemment.

**Mme Mathilde Ollivier.** – Je me suis rendue, il y a quelques semaines, en Algérie. Un important travail doit être accompli et il faut restituer ses archives à ce pays. Par exemple, le lieu des essais nucléaires français dans le désert du Sahara n'est pas connu, ce qui empêche les populations locales d'être protégées. Il y va de la souveraineté même des pays concernés et de la bonne conduite de leurs politiques publiques.

*L'amendement COM-7 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.*

### **Article 2**

*L'article 2 est adopté sans modification.*

### **Article 3**

*L'article 3 est adopté sans modification.*

**M. Max Brisson.** – Je souhaiterais une suite au débat que nous avons eu ce matin sur les restes humains issus des territoires ultramarins. S'agissant de la Guyane, ce qui se passe n'est pas normal. Nous devons sortir de cette impasse qui, véritablement, ne nous honore pas.

**M. Pierre Ouzoulias.** – Mes chers collègues, je souscris pleinement à ce que vient de dire Max Brisson. Je rappelle que c'est lors de l'Exposition universelle que des Guyanais sont venus présenter ce que pouvait être un village primitif de leur territoire, dans une sorte de zoo humain. Morts très rapidement de la variole et de maladies pour lesquelles ils n'avaient aucune immunité, ils ont été enterrés dans le Val-de-Marne, à Saint-Mandé, puis déterrés, pour que leurs restes soient exposés au musée de l'Homme.

On ne peut commettre plus grande indignité. On ne les a respectés ni comme citoyens ni comme humains. Nous ne pouvons donc pas faire comme s'il ne s'était rien passé. Il faut absolument restituer ces restes pour qu'ils reposent là où leur famille le souhaite.

*Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission. (Applaudissements.)*

**Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure.** – Je salue notre action collective et remercie le président de notre commission pour son soutien constant, ainsi que nos services pour le travail accompli.

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

<b>Projet de loi relatif à la restitution de biens culturels provenant d'États qui, du fait d'une appropriation illicite, en ont été privés</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Article 1<sup>er</sup></b>			
<b>Mme MORIN-DESAILLY, rapporteure</b>	10 rect.	Examen obligatoire des demandes de restitution par une commission nationale et un comité scientifique bilatéral	<b>Adopté</b>
Mme OLLIVIER	1	Représentation équilibrée de la France et de l'État demandeur dans le comité scientifique	<b>Satisfait ou sans objet</b>
<b>Mme MORIN-DESAILLY, rapporteure</b>	13	Rédactionnel	<b>Adopté</b>

Mme OLLIVIER	5	Élargissement de l'objectif de la restitution à la réappropriation par un peuple étranger de l'ensemble des biens constituant son patrimoine	<b>Retiré</b>
<b>Mme MORIN-DESAILLY, rapporteure</b>	8	Remplacement de la date du 10 juin 1815 par celle du 20 novembre 1815	<b>Adopté</b>
Mme OLLIVIER	6	Application de la borne temporelle du 10 juin 1815 aux seules demandes émanant des États membres de l'Union européenne	<b>Satisfait ou sans objet</b>
Mme OLLIVIER	3	Modification de la définition de l'appropriation illicite	<b>Rejeté</b>
<b>Mme MORIN-DESAILLY, rapporteure</b>	9	Établissement d'une liste unique de critères de restituabilité	<b>Adopté</b>
Mme OLLIVIER	4	Restituabilité des biens militaires	<b>Satisfait ou sans objet</b>
Mme OLLIVIER	2	Information du Parlement sur la constitution du comité scientifique et transmission de l'avis rendu	<b>Retiré</b>
<b>Mme MORIN-DESAILLY, rapporteure</b>	12	Recherche du consentement des auteurs de dons et legs en présence d'une clause contraire au déclassement du bien culturel	<b>Adopté</b>
<b>Mme MORIN-DESAILLY, rapporteure</b>	11	Information du Parlement sur les demandes de restitution de biens culturels et la réponse apportée par le Gouvernement	<b>Adopté</b>
<b>Article additionnel après l'Article 1<sup>er</sup></b>			
Mme OLLIVIER	7	Demande de rapport du Gouvernement sur les archives produites par les autorités coloniales françaises et conservées dans les musées publics français	<b>Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution</b>



## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

### Lundi 28 juillet 2025

- *Avocats spécialisés dans le droit de l'art et du patrimoine culturel : Maîtres Jean-Jacques NEUER, avocat au barreau de Paris, et Corinne HERSHKOVITCH, avocate à la cour.*

- *Conseil international des musées (ICOM France) : Mme Émilie GIRARD, présidente.*

- *Institut d'histoire moderne et contemporaine (IHMC) : M. Cédric CRÉMIÈRE, conservateur en chef, chercheur associé à l'IHMC, auteur de l'essai *Au-delà des restitutions* (paru en septembre 2024).*

### Jeudi 28 août 2025

- *Ministère de la Justice - Direction des affaires civiles et du sceau (DACS) : Mmes Flavie LE TALLEC, sous-directrice du droit civil, Raphaëlle WACH, cheffe du bureau du droit des personnes et de la famille, Marie BACHY, cheffe du bureau du droit des obligations, Manon FAUVERNIER, adjointe à la cheffe du bureau du droit des personnes et de la famille, et Anne-Laure PAJOT, adjointe au chef du bureau du droit constitutionnel et du droit public général.*

### Vendredi 29 août 2025

- *Fonds franco-allemand de recherche sur la provenance des objets culturels d'Afrique subsaharienne : Mme Émilie SALABERRY-DUHOUX, directrice du service des musées, des archives municipales et de l'artothèque (MAAM) de la ville d'Angoulême.*

- *Commission pour la restitution des biens et l'indemnisation des victimes de spoliations antisémites (CIVS) : Mme Frédérique DREIFUSS-NETTER, présidente.*

- Table ronde des musées

. *Musée du Louvre : Mme Laurence des CARS, présidente-directrice ;*

. *Musée du quai Branly - Jacques Chirac : M. Emmanuel KASARHÉROU, président ;*

. *Musée d'arts africains, océaniens et amérindiens (MAAOA) : M. Benoît MARTIN, directeur ;*

. *Musée de l'Armée - Invalides : le général de corps d'armée Yann GRAVÈTHE, directeur et M. Ludovic ABIVEN, directeur adjoint.*

- Table ronde des musées des collectivités territoriales
  - . Muséum d'*histoire naturelle* de La Rochelle : **Mme Élise PATOLE-EDOUMBA**, directrice ;
  - . Muséum de Bourges : **M. Sébastien MINCHIN**, directeur ;
  - . Musée Sainte-Croix de Poitiers : **Mme Manon LECAPLAIN**, directrice.

Mardi 2 septembre 2025

- *Organisation des nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO)* : **Mme Krista PIKKAT**, secrétaire de la convention concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriétés illicites des biens culturels de 1970.

- *Musée royal de l'Afrique centrale de Belgique* : **M. Julien VOLPER**, conservateur.

- Audition commune

. *Ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE)* : **M. Emmanuel LEBRUN-DAMIENS**, directeur de la diplomatie culturelle, éducative, scientifique et universitaire ;

. *Ministère des Armées* : **M. Evence RICHARD**, directeur de la mémoire, de la culture et des archives.

- *Institut national du patrimoine (INP)* : **M. Charles PERSONNAZ**, directeur.

- Audition commune

. *Musée du Quai Branly – Jacques Chirac* : **Mme Anne-Solène ROLLAND**, directrice du département du patrimoine et des collections ;

. *Musée d'archéologie nationale (MAN)* : **Mme Rose-Marie MUSSEAUX**, directrice.

- *Ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE)* : **M. Jean-Luc MARTINEZ**, ambassadeur pour la coopération internationale dans le domaine du patrimoine.

- *Ministère de la culture* : **Mmes Claire CHASTANIER**, adjointe au sous-directeur des collections du service des musées de France, **Christelle CREFF**, cheffe du service des musées de France, et **M. Yannick FAURE**, chef du service des affaires juridiques et internationales.

Mercredi 3 septembre 2025

- Audition commune des représentants des collectivités

. *France urbaine* : **M. François de MAZIÈRES**, maire de Versailles, président de la communauté d'agglomération Versailles grand parc et trésorier de France urbaine ;

. *Départements de France* : **M. Bertrand BELLANGER**, président du groupe de travail culture et patrimoine, et président du conseil départemental de la Seine-Maritime.

Vendredi 5 septembre 2025

- *Direction générale des collectivités locales (DGCL) - Sous-direction des compétences et des institutions locales (CIL)* : **Mmes Isabelle DORLIAT-POUZET**, sous-directrice des compétences et des institutions locales, **Marie CORNET**, cheffe du bureau des services publics locaux, **Hélène VAREILLES**, attachée au bureau CIL3, et **Marie GRATRAUD**, agent en charge de la législation funéraire au sein du Conseil national des opérations funéraires (CNOL).

Jeudi 4 décembre 2025

- *Ambassade du Mexique en France* : **Mme Blanca JIMÉNEZ CISNEROS**, ambassadrice extraordinaire et plénipotentiaire, **M. José Alfonso SUÁREZ DEL REAL Y AGUILERA**, conseiller politique de Madame Claudia Sheinbaum, présidente de la République du Mexique, et **Mme Corina CADENA**, chargée des affaires juridiques.

- *Ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE)* : **M. Jean-Luc MARTINEZ**, ambassadeur pour la coopération internationale dans le domaine du patrimoine.

Vendredi 12 décembre 2025

- *Institut français d'archéologie orientale (IFAO)* : **M. Pierre TALLET**, directeur.

Mardi 16 décembre 2025

- Table ronde

. *Musée national des arts asiatiques - Guimet* : **Mme Yannick LINTZ**, présidente ;

. *Musée des arts asiatiques de Nice* : **M. Adrien BOSSARD**, directeur.



**Projet de loi n° 871 (2024-2025) relatif à la restitution  
de biens culturels provenant d'États qui,  
du fait d'une appropriation illicite, en ont été privés**

**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* »<sup>1</sup>.

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 saisie<sup>2</sup>.

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 texte<sup>3</sup>. 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 initial<sup>4</sup>.

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.

---

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

<sup>2</sup> 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*.

<sup>3</sup> *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*.

<sup>4</sup> *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, de la communication et du sport **a arrêté**, lors de sa réunion du mercredi 21 janvier 2026, **le périmètre indicatif du projet de loi n° 871 (2024-2025) relatif à la restitution de biens culturels provenant d'États qui, du fait d'une appropriation illicite, en ont été privés.**

Elle a considéré que ce **périmètre incluait les dispositions** relatives :

- à l'organisation d'une procédure administrative de sortie des collections publiques des biens culturels ayant fait l'objet d'une appropriation illicite, en vue de leur restitution à un État étranger qui en fait la demande ;

- à la définition des bornes temporelles de la procédure judiciaire permettant l'annulation de l'acquisition des biens culturels du domaine public illicitement appropriés, ainsi que leur restitution au propriétaire légitime, prévue par l'article L. 124-1 du code du patrimoine.

## 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/pjl24-871.html>