



N° 3221

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 juillet 2020.

PROJET DE LOI

*relatif à la restitution de biens culturels à la République du Bénin
et à la République du Sénégal,*

(Procédure accélérée)

(Renvoyé à la commission des affaires culturelles et de l'éducation, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRÉSENTÉ

AU NOM DE M. Jean CASTEX,
Premier ministre,

PAR M. Jean-Yves LE DRIAN,
ministre de l'Europe et des affaires étrangères

PAR MME Roselyne BACHELOT,
ministre de la culture

EXPOSÉ DES MOTIFS

Dans un contexte de montée en puissance des demandes internationales de restitutions de biens culturels, portant principalement sur les biens conservés dans les collections muséales publiques, et de volonté de réappropriation par certains peuples d'un patrimoine qui a pu leur être confisqué, notamment dans un contexte colonial, la France, consciente des enjeux mémoriels et symboliques de ces questions, a choisi de se positionner dans ce débat en souhaitant rendre possible des restitutions d'œuvres emblématiques du patrimoine de l'Afrique, dans un cadre partenarial refondé avec les pays africains d'origine et sans porter atteinte à la vocation universaliste des musées français, ni remettre en cause le principe d'inaliénabilité des collections nationales.

À l'occasion de son discours prononcé le 28 novembre 2017 à Ouagadougou, au Burkina Faso, le Président de la République a pris le soin de citer, parmi les enjeux présidant à la construction d'une nouvelle relation d'amitié entre la France et l'Afrique, la question des patrimoines africains : « *Ce sera une de mes priorités, je veux que d'ici cinq ans les conditions soient réunies pour des restitutions temporaires ou définitives du patrimoine africain en Afrique.* »

C'est dans cette perspective que le Président de la République a confié en mars 2018 une mission sur le sujet à deux universitaires, M. Felwine Sarr, professeur à l'Université Gaston-Berger de Saint-Louis (Sénégal), et Mme Bénédicte Savoy, professeure à la Technische Universität de Berlin (Allemagne), ayant abouti à un rapport que ses auteurs ont intitulé « *Restituer le Patrimoine africain : vers une nouvelle éthique relationnelle* ». Ce rapport a été remis au Président de la République le 23 novembre 2018.

Lors de la remise de ce rapport, le Président de la République a salué le travail de réflexion mémorielle conduit par les rapporteurs et a confié au ministère de la culture et au ministère de l'Europe et des affaires étrangères le soin de travailler ensemble pour construire cette « nouvelle relation et cette politique d'échanges », avec l'objectif prioritaire de permettre à la jeunesse africaine d'avoir un meilleur accès à son patrimoine en Afrique et non plus seulement en Europe. Pour ce faire, le Président de la République a souhaité que toutes les formes possibles de circulation des œuvres soient

considérées, des restitutions, mais aussi des expositions, des échanges et des coopérations.

Le Président de la République a également annoncé, sur proposition du musée du Quai Branly–Jacques Chirac et du ministère de la culture, en cohérence avec la démarche qu’il a décidé d’engager, la restitution de vingt-six œuvres réclamées par la République du Bénin, prises de guerre du général Dodds dans le palais de Béhanzin, après les combats de 1892 de la campagne du Dahomey. Ces œuvres pourront à terme être présentées au public béninois et au public international dans le cadre du projet de musée porté par la République du Bénin et auquel la France entend participer au travers des actions et initiatives prévues dans le programme de travail franco-béninois signé le 16 décembre 2019 à Cotonou à l’occasion de la visite du ministre de la culture.

De la même façon, à la faveur de son déplacement au Sénégal les 17 et 18 novembre 2019, le Premier ministre a annoncé le lancement du processus de restitution à la République du Sénégal du sabre d’El Hadj Omar Tall, avec son fourreau, et a procédé symboliquement à sa remise.

Le projet de loi proposé par le Gouvernement a pour objectif de permettre, par une dérogation limitée au principe d’inaliénabilité qui protège les collections publiques françaises, la sortie des collections pour transfert de propriété (annexe à l’article 1^{er}) des vingt-six œuvres d’Abomey à la République du Bénin ainsi que, dans les mêmes termes, (annexe à l’article 2) d’un sabre attribué à El Hadj Omar Tall, avec son fourreau, et appartenant également aux collections nationales pour remise à la République du Sénégal. Dans les deux cas, le projet de loi prévoit un délai d’une année devant permettre aux autorités françaises de remettre ces œuvres.

L’**article 1^{er}** prévoit de faire sortir des collections nationales vingt-six œuvres données à l’État par le général Dodds et conservées au Musée du Quai Branly-Jacques Chirac. Elles constituent le « Trésor de Béhanzin » et correspondent à la restitution qui a été annoncée par le Président de la République dans le communiqué de presse en date du 23 novembre 2018.

Le général Alfred Amédée Dodds (1842-1922) exerça le commandement des troupes françaises au Sénégal à partir de 1890 et mena la conquête du Dahomey dans l’actuel Bénin entre 1892 et 1894. Les pièces données par le général Dodds au Musée d’Ethnographie du Trocadéro sont

issues des combats menés à Abomey et ont été interceptées à l'occasion de l'incendie du Palais royal allumé par Béhanzin, roi d'Abomey.

Le « Trésor de Béhanzin » se compose de vingt-six pièces (huit données en 1893, dix-huit deux ans plus tard), dont la liste figure en annexe du projet de loi. Cette liste, qui correspond à la demande officielle présentée par la République du Bénin, aux termes d'une lettre du ministre des affaires étrangères et de la coopération de la République du Bénin en date du 26 août 2016, manifeste une cohérence d'ordre historique, puisque ce sont les œuvres issues du don du général Dodds qui proviennent toutes de la prise d'Abomey.

L'**article 2** prévoit de permettre la sortie des collections nationales d'un sabre, avec fourreau, attribué à El Hadj Omar Tall, donné aux collections nationales par le général Louis Archinard (1850-1932), et son transfert de propriété à la République du Sénégal. Ce sabre fait l'objet d'une demande de restitution par la République du Sénégal transmise le 26 juillet 2019 par le Président de la République Macky Sall au Président de la République française.

El Hadj Omar (1797-1864), chef religieux et militaire ayant assuré la promotion de l'Islam sunnite au Sénégal, représente l'une des plus grandes figures du XIX^e siècle africain, fondateur en 1848 de l'éphémère empire toucouleur auquel mit fin la colonisation française en 1893.

Le général Archinard, militaire français ayant participé à la conquête coloniale française en Afrique de l'Ouest, a peut-être confisqué le sabre au fils d'El Hadj Omar, Amadou Tall (1836-1897), maître de Ségou depuis la mort de son père, qu'il avait eu l'occasion d'affronter.

Le sabre est entré dans les collections nationales sous la forme d'un don consenti par le général Archinard, en même temps qu'un certain nombre de ses souvenirs, liés aux campagnes militaires en Afrique, sous la mention « armes et divers, provenant de l'Afrique Occidentale », et est actuellement conservé au Musée de l'Armée.

Exposé au Musée des civilisations noires de Dakar depuis son ouverture en décembre 2018, le prêt initial a été transformé en dépôt en octobre 2019 pour une durée de cinq ans.

PROJET DE LOI

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'Europe et des affaires étrangères et de la ministre de la culture,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi relatif à la restitution de biens culturels à la République du Bénin et à la République du Sénégal, délibéré en conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté à l'Assemblée nationale par le ministre de l'Europe et des affaires étrangères et la ministre de la culture, qui seront chargés d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Fait à Paris, le 15 juillet 2020.

Signé : Jean CASTEX

Par le Premier ministre :

Le ministre de l'Europe et des affaires étrangères

Signé : Jean-Yves LE DRIAN

La ministre de la culture

Signé : Roselyne BACHELOT

Article 1^{er}

À compter de la date d'entrée en vigueur de la présente loi, les vingt-six œuvres provenant d'Abomey conservées dans les collections nationales placées sous la garde du musée du quai Branly-Jacques Chirac, dont la liste figure en annexe, cessent de faire partie de ces collections. L'autorité administrative dispose, à compter de la même date, d'un délai d'un an au plus pour remettre ces œuvres à la République du Bénin.

Article 2

À compter de la date d'entrée en vigueur de la présente loi, le sabre avec fourreau dit d'El Hadj Omar Tall conservé dans les collections nationales placées sous la garde du musée de l'Armée, dont la référence figure en annexe, cesse de faire partie de ces collections. L'autorité administrative dispose, à compter de la même date, d'un délai d'un an au plus pour remettre ces biens à la République du Sénégal.

ANNEXE À L'ARTICLE 1^{ER}

- ① 1. Numéro d'inventaire du musée du quai Branly-Jacques Chirac :
71.1893.45.1 – Statue anthropomorphe du roi Ghézo ;
- ② 2. Numéro d'inventaire du musée du quai Branly-Jacques Chirac :
71.1893.45.2 – Statue anthropomorphe du roi Glèlè ;
- ③ 3. Numéro d'inventaire du musée du quai Branly-Jacques Chirac :
71.1893.45.3 – Statue anthropomorphe du roi Béhanzin ;
- ④ 4. Numéro d'inventaire du musée du quai Branly-Jacques Chirac :
71.1893.45.4 – Porte du palais royal d'Abomey ;
- ⑤ 5. Numéro d'inventaire du musée du quai Branly-Jacques Chirac :
71.1893.45.5 – Porte du palais royal d'Abomey ;
- ⑥ 6. Numéro d'inventaire du musée du quai Branly-Jacques Chirac :
71.1893.45.6 – Porte du palais royal d'Abomey ;
- ⑦ 7. Numéro d'inventaire du musée du quai Branly-Jacques Chirac :
71.1893.45.7 – Porte du palais royal d'Abomey ;
- ⑧ 8. Numéro d'inventaire du musée du quai Branly-Jacques Chirac :
71.1893.45.8 – Siège royal ;
- ⑨ 9. Numéro d'inventaire du musée du quai Branly-Jacques Chirac :
71.1895.16.1 – Récade (insigne d'autorité) réservée aux soldats masculins du bataillon *blu*, composé uniquement d'étrangers ;
- ⑩ 10. Numéro d'inventaire du musée du quai Branly-Jacques Chirac :
71.1895.16.2 – Calebasses royales grattées et gravées d'Abomey, prise de guerre dans les palais royaux ;
- ⑪ 11. Numéro d'inventaire du musée du quai Branly-Jacques Chirac :
71.1895.16.3 – Autel portatif *aseñ hotagati* ;
- ⑫ 12. Numéro d'inventaire du musée du quai Branly-Jacques Chirac :
71.1895.16.4 – Autel portatif *aseñ royal ante mortem* du roi Béhanzin ;
- ⑬ 13. Numéro d'inventaire du musée du quai Branly-Jacques Chirac :
71.1895.16.5 – Autel portatif *aseñ* du palais royal incomplet ;
- ⑭ 14. Numéro d'inventaire du musée du quai Branly-Jacques Chirac :
71.1895.16.6 – Autel portatif *aseñ* du palais royal incomplet ;

- ⑮ 15. Numéro d'inventaire du musée du quai Branly-Jacques Chirac : 71.1895.16.7 – Trône du roi Glèlè ;
- ⑯ 16. Numéro d'inventaire du musée du quai Branly-Jacques Chirac : 71.1895.16.8 – Trône du roi Ghézo (longtemps dit « *Trône du roi Béhanzin* ») ;
- ⑰ 17. Numéro d'inventaire du musée du quai Branly-Jacques Chirac : 71.1895.16.9 – Autel portatif *aseñ hotagati* à la panthère, ancêtre des familles royales de Porto-Novo, d'Allada et d'Abomey ;
- ⑱ 18. Numéro d'inventaire du musée du quai Branly-Jacques Chirac : 71.1895.16.10 – Fuseau ;
- ⑲ 19. Numéro d'inventaire du musée du quai Branly-Jacques Chirac : 71.1895.16.11 – Métier à tisser ;
- ⑳ 20. Numéro d'inventaire du musée du quai Branly-Jacques Chirac : 71.1895.16.12 – Pantalon de soldat ;
- ㉑ 21. Numéro d'inventaire du musée du quai Branly-Jacques Chirac : 71.1895.16.13 – Siège tripode *kataklè* sur lequel le roi posait ses pieds ;
- ㉒ 22. Numéro d'inventaire du musée du quai Branly-Jacques Chirac : 71.1895.16.14 – Tunique ;
- ㉓ 23. Numéro d'inventaire du musée du quai Branly-Jacques Chirac : 71.1895.16.15 – Récade (insigne d'autorité) réservée aux soldats masculins du bataillon *blu*, composé uniquement d'étrangers ;
- ㉔ 24. Numéro d'inventaire du musée du quai Branly-Jacques Chirac : 71.1895.16.16 – Récade réservée aux soldats masculins du bataillon *blu*, composé uniquement d'étrangers ;
- ㉕ 25. Numéro d'inventaire du musée du quai Branly-Jacques Chirac : 71.1895.16.17 – Autel portatif *aseñ* du palais royal incomplet ;
- ㉖ 26. Numéro d'inventaire du musée du quai Branly-Jacques Chirac : 71.1895.16.18 – Sac en cuir.

ANNEXE À L'ARTICLE 2

Numéro d'inventaire du musée de l'Armée : 6995/Cd 526 – Sabre avec fourreau dit d'El Hadj Omar Tall.



ÉTUDE D'IMPACT

Projet de loi relatif à la restitution de biens culturels à la République du Bénin et à la République du Sénégal

NOR : MICX2004812L/Bleue-1

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION GÉNÉRALE _____	3
TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION _____	5
ARTICLES 1 ET 2 _____	6

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Dans son discours prononcé à l'Université d'Ouagadougou au Burkina Faso le 28 novembre 2017, le Président de la République française a fait de la Culture, l'un des trois enjeux présidant à la construction d'une nouvelle relation d'amitié entre la France et l'Afrique. S'exprimant sur la question du patrimoine artistique africain, il a ainsi indiqué :

« Je ne peux pas accepter qu'une large part du patrimoine culturel de plusieurs pays africains soit en France. Il y a des explications historiques à cela, mais il n'y a pas de justification valable, durable et inconditionnelle.

Le patrimoine africain ne peut pas être uniquement dans des collections privées et des musées européens. Le patrimoine africain doit être mis en valeur à Paris, mais aussi à Dakar, à Lagos, à Cotonou. Ce sera une de mes priorités, je veux que d'ici cinq ans les conditions soient réunies pour des restitutions temporaires ou définitives du patrimoine africain en Afrique. Cela supposera aussi un grand travail et un partenariat scientifique, muséographique. Parce que ne vous trompez pas, car dans beaucoup de pays d'Afrique ce sont parfois des conservateurs africains qui ont organisé le trafic. Et ce sont parfois des conservateurs ou des collectionneurs européens qui ont sauvé ces œuvres d'art africaines en les soustrayant aux trafiquants africains. Notre histoire mutuelle, elle est plus complexe que nos réflexes parfois. Mais le meilleur hommage que je peux rendre non seulement à ces artistes, mais à ces Africains et Européens qui se sont battus pour sauvegarder ces œuvres, c'est de tout faire pour qu'elles reviennent. Mais c'est de tout faire aussi pour qu'il y ait la sécurité et le soin qui soit mis en Afrique pour protéger ces œuvres. Ces partenariats prendront aussi toutes les précautions pour qu'il y ait des conservateurs bien formés, pour qu'il y ait des engagements académiques et des engagements d'Etat à Etat pour protéger ces œuvres d'art, c'est à dire votre histoire, votre patrimoine et si vous m'y autorisez le nôtre. La culture c'est aussi ce qui doit permettre de changer les regards que nous portons l'un sur l'autre ... ».

Au travers de ce message, le Président de la République fait un choix fort et significatif : celui d'insister sur la singularité de la situation de l'Afrique subsaharienne qui se trouve privée, sans doute comme aucune région du monde, d'une part importante de son patrimoine historique.

L'engagement du Président de la République s'inscrit dans les valeurs universelles que la France défend dans le monde. Il implique un travail approfondi et ouvert avec nos partenaires européens et africains, que le Président de la République et le Gouvernement ont souhaité organiser en plusieurs étapes.

Pour contribuer à cette réflexion, le Président de la République a confié en mars 2018 une mission à deux universitaires, M. Felwine Sarr, professeur à l'Université Gaston-Berger de Saint-Louis (Sénégal) et Mme Bénédicte Savoy, professeure à la Technische Universität de Berlin (Allemagne) et titulaire d'une chaire internationale au Collège de France. A l'issue d'un travail de quelques mois et d'un certain nombre de consultations, ils ont rédigé un rapport

intitulé « Restitution du patrimoine culturel africain. Vers une nouvelle éthique relationnelle », qui a été remis au Président de la République le 23 novembre 2018.

Lors de la remise du rapport, le Président de la République a salué le travail de réflexion mémorielle conduit par les rapporteurs et a confié au ministre de la Culture et au ministre de l'Europe et des Affaires étrangères la responsabilité de faire en sorte que « *la jeunesse africaine ait accès en Afrique et non plus seulement en Europe à son propre patrimoine et au patrimoine commun de l'humanité* ». Pour ce faire, le Président de la République a souhaité que toutes les formes possibles de circulation des œuvres soient considérées, des restitutions, mais aussi des expositions, des échanges et des coopérations afin de conduire une « *politique nouvelle d'échanges* » entre la France et certains pays africains concernant le patrimoine.

Les restitutions de biens culturels, bien que contribuant à une conciliation apaisée des conflits de mémoire, ne sauraient en effet constituer l'unique réponse aux besoins patrimoniaux des pays africains. Ces derniers expriment aussi et surtout une attente très forte d'accompagnement, d'expertise et de formation pour le secteur patrimonial. C'est pourquoi l'aide de la France peut être financière (aide à la construction ou à la rénovation de musées, soutien financier à l'organisation d'expositions itinérantes, etc.), mais aussi porter sur le soutien apporté aux pays africains pour le développement de filières professionnelles adaptées et pérennes.

C'est dans ce contexte que le Président de la République a également annoncé, en cohérence avec la démarche engagée, sur proposition du musée du Quai Branly–Jacques Chirac et du ministère de la Culture, la restitution de 26 œuvres réclamées par les autorités du Bénin, prises de guerre du général Dodds dans le palais de Béhanzin, après les combats de 1892 de la campagne du Dahomey. Cette décision marque un tournant décisif dans la relation qu'entretient la France avec le continent africain. Elle démontre en premier lieu que la question des restitutions ne constitue pas un interdit de principe ou un tabou. Mais surtout elle inscrit la question des restitutions dans un ensemble plus complet et fructueux, celui d'un partenariat global avec nos partenaires africains en matière patrimoniale et culturelle. C'est le sens de la restitution de ces 26 œuvres qui pourront à terme être présentées au public béninois et au public international dans le cadre du projet de musée porté par la République du Bénin et auquel la France entend participer au travers des actions et initiatives prévues dans le programme de travail franco-béninois signé le 16 décembre 2019 à Cotonou à l'occasion de la visite du Ministre Franck Riester.

De la même façon, à la faveur de son déplacement au Sénégal les 17 et 18 novembre 2019, le Premier ministre Edouard Philippe a annoncé le lancement du processus de restitution au Sénégal du sabre avec fourreau d'El Hadj Omar Tall.

Le projet de loi proposé par le Gouvernement répond à cette perspective en permettant, par une dérogation limitée, encadrée et circonstanciée au principe d'inaliénabilité des collections publiques françaises, qui n'est ainsi pas remis en cause, le transfert de propriété de ces œuvres à la République du Bénin ainsi que, dans les mêmes termes, d'un sabre avec fourreau appartenant également aux collections nationales à la République du Sénégal.

TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
1 ^{er}	Sortie du domaine public national pour transfert de propriété à la République du Bénin de 26 œuvres appartenant aux collections nationales placées sous la garde du Musée du Quai Branly-Jacques Chirac	Arrêté de radiation des 26 œuvres données par le général Dodds de l'inventaire du musée du Quai Branly-Jacques Chirac	Ministère de la culture
2	Sortie du domaine public national pour transfert de propriété à la République du Sénégal d'une œuvre appartenant aux collections nationales placées sous la garde du Musée de l'Armée	Arrêté de radiation du bien donné par le général Archinard de l'inventaire du musée de l'Armée	Ministère des Armées

ARTICLES 1 ET 2

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. ETAT DES LIEUX GÉNÉRAL

1.1.1 Cadre historique

Dans un contexte de montée en puissance des demandes internationales de restitutions de biens culturels, portant principalement sur les biens conservés dans les collections muséales publiques, et de volonté de réappropriation par certains peuples d'un patrimoine qui a pu leur être confisqué, notamment dans un contexte colonial, la France, consciente des enjeux mémoriels et symboliques de ces questions, a choisi de se positionner dans ce débat en souhaitant rendre possible, dans un cadre partenarial refondé avec les pays africains d'origine et sans remettre en cause la vocation universaliste des musées français, à des restitutions d'œuvres emblématiques du patrimoine de l'Afrique.

Le modèle français de l'institution muséale, dont les valeurs fondatrices sont issues des idéaux révolutionnaires, privilégie un lieu inscrit dans la durée de constitution et de conservation des collections appartenant à la Nation, protégées par le principe d'inaliénabilité, destinées au public et mises à disposition des chercheurs et des artistes. Cette ambition encyclopédiste et universelle du musée, que porte la France et qu'elle a contribué à forger, a abouti notamment à la création, dans le cadre d'un accord intergouvernemental inédit avec les Emirats arabes unis, du musée du Louvre Abou Dhabi, qui démontre la prégnance du modèle du musée universel, même s'il peut être questionné, ainsi que la reconnaissance de l'expertise muséale française.

Les débats historiques et scientifiques autour de l'origine des biens conservés depuis longtemps par les musées ne doivent pas conduire à jeter un soupçon général sur la constitution de leurs collections. En revanche, ces débats appellent à davantage se soucier des conditions ayant présidé à l'entrée en collection de ces objets et par conséquent à approfondir les recherches de provenances. Ces analyses doivent prendre en compte les légitimités de propriété s'étant établies successivement dans le temps et envisager de nouvelles formes de partage du patrimoine.

Cette problématique touche particulièrement les musées occidentaux des anciennes puissances colonisatrices, qui ont notamment accru leurs collections durant la période d'expansion de leur empire dans les deux siècles précédents. Devant les réclamations en nombre croissant portant sur des biens extra-occidentaux conservés dans ces musées et formulées par des pays qui s'en considèrent privés, les positions sont très diverses, allant de la fermeture totale à toute perspective de restitution, jusqu'au droit à une restitution quasi-automatique, ainsi que le préconise le rapport de B. Savoy et de F. Sarr.

1.2.1 Cadre européen

Le discours du Président de la République à l'université de Ouagadougou et la publication du rapport Savoy-Sarr ont eu un important retentissement dans les pays européens, en particulier ceux disposant de musées pouvant être concernés en raison de la nature de leurs collections et qui font eux aussi l'objet de demandes de restitutions. Les directeurs de ces grands musées européens ont ainsi décidé de se réunir régulièrement autour de ces sujets afin de dégager le cas échéant des convergences de points de vue. Le Ministère de la culture les a invités dans cette perspective en mars 2019 et une nouvelle réunion est prévue à Londres début février 2020.

En outre, en Allemagne, les positions françaises ont relancé le débat déjà vif sur la question du patrimoine issu d'un contexte colonial, en parallèle au projet controversé du Humboldt Forum (musée consacré aux cultures extra-européennes) qui devrait bientôt ouvrir ses portes. Les autorités fédérales, qui ont soutenu la publication par le Deutsches Museumsbund d'un Guide pour le traitement des biens de collections issus de contextes coloniaux, se sont engagées dans un vaste programme de recherches de provenances porté par le Deutsches Zentrum Kulturgutverluste (DZK). Un accord intervenu le 13 mars 2019 entre les ministères allemands de la culture et les autorités culturelles régionales et municipales, en ce qui concerne la restitution d'objets d'art et de restes humains datant de l'époque coloniale, invite notamment les institutions scientifiques et culturelles allemandes à faire un inventaire des biens issus de la colonisation afin d'accélérer les restitutions si les conditions d'acquisition de ces biens le justifient.

En Belgique, la réouverture intervenue en décembre 2018 de l'Africa Museum, ancien Musée royal de l'Afrique centrale (né à partir de la fin du XIX^{ème} siècle en tant que musée du Congo par la volonté du roi Léopold II de disposer d'une vitrine pour son projet colonial), ambitionnait de présenter dans une scénographie modernisée et une approche « décolonisée » la plus grande collection mondiale d'objets africains, principalement constituée pendant la période coloniale. Cette mutation du musée vers une approche « décolonisée » n'a pas empêché le développement d'une intense polémique, portée en particulier par des associations de la diaspora africaine, d'une telle intensité que le roi Philippe n'a pas souhaité assister à la cérémonie d'inauguration.

Aux Pays-Bas, quatre musées réunis sous l'égide du Nationaal Museum van Wereldculturen (le Musée tropical d'Amsterdam, le Musée du monde de Rotterdam, le Musée d'ethnologie de Leyde et celui de l'Afrique à Berg) ont intensifié les études sur l'origine des pièces étrangères qu'ils conservent pour préparer le cas échéant des restitutions que pourrait décider le gouvernement néerlandais et une commission a été constituée pour travailler à l'élaboration d'un rapport afin d'établir un cadre de gestion pour le patrimoine colonial.

1.2.1 Cadre actuel

Dans ce mouvement général, le Ministère de la culture s'applique à renforcer la sensibilisation des professionnels des musées de France aux recherches de provenance et à la documentation des collections extra-européennes pour préciser leurs origines et les conditions d'entrée dans

les collections publiques françaises. Cela a déjà donné lieu à la tenue d'une journée professionnelle à destination des conservateurs des musées de France le 7 octobre 2019 au musée du Quai Branly pour partager les bonnes pratiques et les outils en la matière.

Conformément au mandat confié par le Président de la République, le ministère de la Culture et le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères ont travaillé étroitement depuis novembre 2018 sur les différents aspects d'un plan d'actions, qui s'est notamment traduit par l'organisation d'un forum le 4 juillet 2019 (« Patrimoines africains : réussir ensemble notre nouvelle coopération culturelle »). Cet événement réunissant les partenaires européens et africains autour de la question du patrimoine, tel que souhaité par le Président de la République, a été l'occasion de mettre en avant les exemples réussis de coopération patrimoniale et culturelle entre l'Afrique et la France ainsi que de poser les jalons d'une nouvelle coopération patrimoniale entre les deux continents. Cette nouvelle coopération culturelle se concrétise également par la mise en place de partenariats patrimoniaux ambitieux avec le continent africain (ex. Ethiopie, Bénin, Sénégal) visant à partager sur le long terme les savoir-faire.

A l'occasion de son discours du 4 juillet 2019, le ministre de la Culture a souhaité inscrire la question des restitutions au nombre des objectifs de la relation franco-africaine en matière de patrimoine, mais aussi décliner les nombreux chantiers à ouvrir pour enrichir cette relation : soutien de la France en matière de formation et de création ou de rénovation de musées, circulation des collections muséales et patrimoniales françaises sur le continent, mise en place d'un programme de recherche sur la provenance des collections africaines dans les musées français.

Dans cette optique, le Ministère de la culture et le Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères veilleront à faire des liens existants avec les institutions de formation et du patrimoine, à travers l'Afrique (fonds de solidarité pour les projets innovants -FSPI- du Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, bourses de formation à destination des professionnels et chercheurs africains du patrimoine, module numérique « e-patrimoines », coopérations décentralisées), des tremplins pour multiplier et adapter nos actions.

Avec le Bénin en particulier et au-delà des restitutions d'œuvres envisagées, le partenariat s'est traduit par l'élaboration d'un programme de travail commun et la mobilisation de l'expertise française au service du projet de la création de musées béninois. Après une mission des services en avril 2019, le Ministre de la culture, Franck Riester, s'est rendu en décembre 2019 au Bénin pour engager la France dans le programme de travail conjoint qui a été signé par les deux parties à Cotonou le 16 décembre 2019 et pour approfondir le dialogue sur les différents aspects de la coopération culturelle franco-béninoise (formation des experts, création de filières professionnelles, échanges d'expertises, modalités de financement, etc.). Pour faire de la coopération franco-béninoise une référence en matière patrimoniale, il est prévu un accompagnement sur le plan financier par l'Agence française de Développement (AFD) de la construction du nouveau musée d'Abomey, qui à terme devrait constituer le lieu de conservation des 26 œuvres remises. En parallèle, en 2020, sera mobilisé un fonds de solidarité pour les projets innovants (FSPI) du Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères sur deux ans afin d'accompagner la montée en capacité patrimoniale et muséale du Bénin, avec la mise

en place d'une équipe dédiée au niveau français (Ministère de la culture, Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et opérateurs).

Toujours dans l'objectif que les restitutions de biens culturels soient un des éléments au sein de coopérations plus larges, susceptibles d'ailleurs de contribuer à un meilleur accès aux œuvres restituées, la déclaration conjointe du 17 novembre 2019 issue du 4^{ème} Séminaire intergouvernemental franco-sénégalais prévoit le renforcement du partenariat culturel entre le Sénégal et la France, notamment dans le domaine muséal grâce à une meilleure circulation des œuvres, structurée à travers des partenariats entre établissements, notamment avec le Musée des civilisations noires (MCN), et à un programme de formation aux métiers de la conservation. Un projet FSPI du Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères a également été retenu afin d'accompagner cette coopération culturelle et la dynamique mise en place dans le prolongement du Séminaire Intergouvernemental du 17 novembre 2019.

A cet égard, la France renforcera son soutien aux initiatives de nos partenaires africains pour la mise en place de filières professionnelles pérennes et attractives. Au-delà de la question de la formation de professionnels capables de gérer les collections (conservateurs, régisseurs des œuvres, restaurateurs, etc.), il convient d'assurer un avenir satisfaisant aux personnes qui s'y engagent et donc de valoriser et faire reconnaître ces métiers en Afrique. Un programme de bourses de formations à destination des chercheurs et professionnels africains du patrimoine du Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères devrait également permettre d'accompagner ce besoin en termes de formations professionnalisantes.

Il s'agit de renforcer les efforts de la partie française pour trouver les moyens de construire des projets durables, impliquant les populations concernées en Afrique et les diasporas en Europe.

Enfin, il convient de rappeler que la France a déjà fait droit ponctuellement à des demandes de restitution de biens culturels sous des formes variées, auxquelles il pourrait être souhaitable pour le futur de dégager une ligne cohérente d'approche selon les typologies de cas. On peut citer l'accord intergouvernemental organisant, avec un caractère unique et exceptionnel, le prêt renouvelable de manuscrits coréens en date du 7 février 2011 ou la résolution du don consenti au musée Guimet de plaques en or Qin pour restitution à la Chine en 2015 après la révélation qu'elles étaient issues de fouilles illégales récentes et qui relevait de l'application de la Convention UNESCO de 1970. Toujours dans ce cadre, cinq fragments de fresques provenant de la tombe de Tétiky, un dignitaire de la XVIII^{ème} dynastie égyptienne, illégalement importées d'Egypte, sans doute peu de temps avant qu'elles soient acquises de bonne foi au début des années 2000, ont été remises à leur pays d'origine en 2009.

D'autres types de situations ont conduit la France à conclure des accords intergouvernementaux spécifiques proposant des solutions concertées de restitution, comme celui avec l'Algérie en 1968, pour permettre d'organiser un échange de biens culturels et le retour de plus de 300 œuvres sur le territoire algérien, ou l'accord avec le Nigéria de 2002, destiné à régler le sort de trois œuvres Nok et Sokoto, exportées illégalement et acquises en 1999 pour le futur musée du Quai Branly, en reconnaissant la propriété du Nigéria et en prévoyant leur dépôt pour 25 ans dans ce musée national.

1.2. CADRE JURIDIQUE

1.2.1 Cadre international

La question des biens culturels enlevés à l'occasion d'opérations militaires n'a commencé à être réellement prise en compte sur le plan juridique qu'à partir des Conférences internationales de La Haye en 1899 et en 1907 qui ont notamment abouti aux premières règles internationales portant sur l'interdiction de destruction, de saisie ou de pillage de biens. Les instruments issus de ces conférences, comme la *Convention concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre*, que la France signa immédiatement en 1899 et ratifia en 1900, forment les bases du droit moderne de la guerre et sont postérieurs aux dates d'enlèvement lors d'opérations militaires françaises des 26 œuvres issues d'Abomey et du sabre avec fourreau d'El Hadj Omar Tall.

A la suite de ces initiatives, a été signé le premier traité international, préparé aux lendemains de la Seconde guerre mondiale, qui porte exclusivement sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé. Ce traité appelé la Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé de La Haye de 1954 a été ratifiée par la France en 1957.

Par ailleurs, la France a ratifié en 1997 le premier instrument poursuivant le but de lutter contre le trafic illicite de biens culturels, hors situations de guerre, adopté le 14 novembre 1970 à l'UNESCO à Paris, sous le nom de *Convention concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels*¹. Il s'agit d'un accord multilatéral, entré en vigueur en 1972, d'application indirecte et non-rétroactive, qui invite les Etats parties à faciliter la récupération de ces biens culturels par la voie diplomatique et à empêcher leur exportation. Conscient de la nécessité de compléter le dispositif de 1970, l'UNESCO a demandé à l'Institut international pour l'unification du droit privé (UNIDROIT) de réfléchir aux règles complémentaires applicables à la lutte contre le trafic illicite de biens culturels, notamment en droit privé. Ce processus a abouti à une nouvelle convention, la *Convention d'UNIDROIT sur les biens culturels volés ou illicitement exportés* du 24 juin 1995². Bien qu'ayant signé ce texte à Rome, la France n'a finalement pas mené jusqu'à son terme le processus de ratification, mais a depuis intégré, notamment par l'intermédiaire du droit européen, des mesures qui s'inspirent de cette convention³.

Quoiqu'il en soit, ces instruments qui visent à créer un cadre international de lutte contre le trafic de biens culturels peuvent seulement être invoqués pour des litiges concernant des biens culturels dont les faits générateurs ne sont survenus qu'après leur entrée en vigueur dans chaque Etat partie concerné. Dénués d'effets rétroactifs, ils ne sont donc pas applicables à des situations antérieures, telles que celles visées par le projet de loi. Pour mémoire, le Bénin a ratifié la

¹ <http://www.unesco.org/new/fr/culture/themes/illicit-trafficking-of-cultural-property/1970-convention/>

² <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Brussels/pdf/UNIDROIT%20convention%20FR.pdf>

³ Transposition de la directive 2014/60/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre et modifiant le règlement (UE) n° 1024/2012 (refonte), cf. Code du patrimoine, livre 1er, chapitre II, art. L. 112-1 à L. 112-21.

Convention UNESCO de 1970 en 2017 et le Sénégal en 1984. Le Bénin vient également d'annoncer la ratification prochaine d'UNIDROIT.

Même si l'UNESCO a mis en place depuis 1978 un *Comité intergouvernemental pour la promotion du retour de biens culturels à leur pays d'origine ou de leur restitution en cas d'appropriation illégale*, pour traiter les cas hors champ d'application des conventions internationales existantes, cette instance est chargée de favoriser la résolution de différends portant sur la propriété d'objets culturels importants entre deux Etats membres, sur saisine de l'Etat requérant à la suite de l'échec constaté de négociations bilatérales. Quand une solution consensuelle se dégage dans cette enceinte autour d'une affaire précise, elle n'emporte cependant pas d'effet sur le droit interne de l'Etat qui consent à une restitution et à qui il incombe d'identifier le moyen juridique de parvenir à une telle réalisation.

1.2.2 Cadre européen

L'Union européenne n'a pas mis en place d'instruments spécifiques concernant les questions de restitutions d'œuvres d'art dont l'enlèvement est lié à des butins de guerre ou au colonialisme, qui est une compétence qui relève des Etats membres. Elle a, en revanche, instauré un cadre visant la surveillance des mouvements d'œuvres et contribuant ainsi à la lutte contre le trafic de biens culturels depuis l'ouverture du marché unique au 1^{er} janvier 1993.

Ainsi, le règlement du Conseil (CE) n° 116/2009 concernant l'exportation des biens culturels, qui codifie une version initiale de 1992⁴, prévoit les règles applicables en la matière et garantit un contrôle uniforme de ces exportations en dehors du territoire douanier de l'Union européenne. En complémentarité, une directive instituant un mécanisme de restitution entre Etats membres pour les biens culturels illicitement sortis de leur territoire après le 1^{er} janvier 1993 et retrouvés sur le territoire d'un autre Etat membre a été adoptée en mars 1993⁵. Ce texte a fait l'objet d'une refonte qui a conduit à l'adoption d'une nouvelle directive 2014/60/UE⁶, dont certains aspects ont été repris de la Convention UNIDROIT de 1995. Tel est le cas de son article 10 qui introduit un renversement de la charge de la preuve, la diligence requise lors de l'acquisition du bien culturel incombant au possesseur en cas de demande d'indemnisation, ainsi que des critères communs pour interpréter la notion de diligence et qui a été transposé à l'article L. 112-8 du code du patrimoine.

L'Union européenne s'est aussi récemment dotée d'un règlement visant à contrôler les importations à risques de biens culturels sur son territoire, qui entrera progressivement en vigueur au plus tard en 2025⁷ et le Parlement européen a adopté une résolution relative aux

⁴ Règlement (CEE) n° 3911/92 du Conseil, du 9 décembre 1992, concernant l'exportation de biens culturels

⁵ Directive 93/7/CEE du 15 mars 1993 relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un Etat membre

⁶ Directive 2014/60/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un Etat membre et modifiant le règlement (UE) n° 1024/2012 (refonte)

⁷ Règlement (UE) n°2019/880 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 concernant l'introduction et l'importation de biens culturels.

demandes transfrontalières de restitution des œuvres d'art et des biens culturels volés au cours de pillages perpétrés en période de conflit armé et de guerre⁸, qui évoque, en mêlant des sujets n'obéissant pas aux mêmes ressorts, ni au même cadre juridique, les œuvres d'art spoliées par les nazis et les pillages plus récents commis sous l'égide de groupes terroristes au Moyen-Orient en invitant la Commission européenne à s'en préoccuper.

L'ensemble de ce cadre juridique européen, qui s'étoffe progressivement, vise donc à combattre le développement du trafic contemporain de biens culturels, dont on sait qu'il peut contribuer au financement du terrorisme, et n'offre pas d'accroche pour le traitement des restitutions envisagées par la France qui n'entrent pas dans ce champ d'application.

1.2.3 Cadre national

Le principe protecteur d'inaliénabilité, qu'il soit général au domaine public ou appliqué à des collections des musées de France, tel qu'inscrit dans le code du patrimoine⁹, n'a pas de valeur constitutionnelle. A l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité¹⁰, le Conseil constitutionnel a conclu à la conformité à la Constitution de dispositions législatives ne prévoyant aucune exception aux principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité du domaine public, mais sans pour autant reconnaître à ces principes une valeur constitutionnelle.

Les biens du domaine public mobilier sont définis à l'article L. 2112-1 du code général de la propriété des personnes publiques qui dispose notamment que : « *Sans préjudice des dispositions applicables en matière de protection des biens culturels, font partie du domaine public mobilier de la personne publique propriétaire les 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, notamment : (...) 8° Les collections des musées ; (...)* ».

Cette appartenance au domaine public mobilier implique une protection particulière, qui comprend l'inaliénabilité¹¹, l'imprescriptibilité¹² et l'insaisissabilité. L'inaliénabilité et l'imprescriptibilité des biens des collections des musées de France est une déclinaison de la règle générale fixée pour les biens du domaine public à l'article L. 3111-1¹³ du code général de la propriété des personnes publiques. L'insaisissabilité de ces collections est prévue à l'article L. 2311-1 du même code¹⁴.

⁸ Résolution du Parlement européen du 17 janvier 2019 sur les demandes transfrontalières de restitution des œuvres d'art et des biens culturels volés au cours de pillages perpétrés en période de conflit armé et de guerre (2017/2023(INI))

⁹ Article L. 451-5 pour les musées de France

¹⁰ Décision n° 2018-743 QPC du 26 octobre 2018 Société Brimo de Laroussilhe

¹¹ En ce qui concerne les musées de France à l'article L. 451-5 du code du patrimoine

¹² En ce qui concerne les musées de France à l'article L. 451-3 du code du patrimoine

¹³ « Les biens des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1, qui relèvent du domaine public, sont inaliénables et imprescriptibles », sachant que l'article L. 1 du même code est ainsi libellé : « Le présent code s'applique aux biens et aux droits, à caractère mobilier ou immobilier, appartenant à l'Etat, aux collectivités territoriales et à leurs groupements, ainsi qu'aux établissements publics »

¹⁴ « Les biens des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1 sont insaisissables. »

La sortie du domaine public est prévue au titre IV : Sortie des biens du domaine public, du code général de la propriété des personnes publiques, dont le chapitre 1^{er} édicte les règles générales en la matière, en particulier à l'article L. 2141-1 qui prévoit qu' « *un bien d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1, qui n'est plus affecté à un service public ou à l'usage direct du public, ne fait plus partie du domaine public à compter de l'intervention de l'acte administratif constatant son déclassement.* »

Actuellement, le déclassement des biens des collections des musées de France entre dans le cadre de la procédure prévue aux articles L. 115-1 à L. 115-2 et R. 115-1 à R. 115-4 du code du patrimoine, relevant de la Commission scientifique nationale des collections, qui est appelée dans ce cas à rendre un avis conforme. Créée par l'article 4 de la loi n° 2010-501 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 et prévue aux articles L. 115-1 et L. 115-2 du code du patrimoine, la Commission scientifique nationale des collections a pour objet de conseiller les personnes publiques ou les personnes privées gestionnaires de fonds régionaux d'art contemporain dans l'exercice de leurs compétences en matière de déclassement ou de cession de biens culturels appartenant à leurs collections, à l'exception des archives et des fonds de conservation des bibliothèques.

Dans le cadre du rôle d'élaboration de recommandations que lui avait confié le législateur, elle a produit un rapport remis au Parlement en 2015¹⁵, en réaffirmant que le déclassement supposait au préalable la perte d'intérêt public, qu'elle était chargée de constater au cas par cas pour les biens culturels entrant dans son champ de compétences.

A cet égard, il convient de préciser, afin de dissiper les confusions souvent faites sur le sujet, que le champ de compétence de cette instance est limité depuis l'origine, à l'examen des propositions de déclassement, formulées par des propriétaires publics pour des biens dont ils considèrent qu'ils ont perdu leur intérêt public culturel. Elle n'est donc pas habilitée à statuer sur des biens n'ayant pas perdu leur intérêt pour les collections publiques françaises, comme c'est le cas le plus général des biens réclamés par des Etats étrangers. En outre, elle n'est pas dotée par le législateur de la possibilité de faire sauter le verrou juridique des dons et legs consentis aux musées de France. En effet, pour protéger les libéralités consenties au bénéfice des collections publiques et ne pas décourager de futurs donateurs, les biens acquis par donation entre vifs ou par legs ne peuvent être déclassés¹⁶.

Par ailleurs, l'expérience de la restitution en 2015 de plaques chinoises conservées par le Musée Guimet a conduit le Ministère de la culture à introduire une mesure à l'article 56 de la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine, qui crée une possibilité pour le propriétaire public de demander à un juge l'annulation d'une acquisition dont il apparaîtrait *a posteriori* qu'elle portait sur des biens volés ou sortis illégalement de leur pays d'origine, s'inscrivant ainsi en contradiction avec la Convention UNESCO de 1970. Cette disposition législative, insérée à l'article L. 124-1 du code du

¹⁵<https://www.culture.gouv.fr/Espace-documentation/Rapports/Rapport-au-Parlement-de-la-Commission-scientifique-nationale-des-collections-CSNC>

¹⁶ Article L. 451-7 du code du patrimoine

patrimoine, ne s'applique cependant qu'aux cas où le fait générateur est intervenu après l'entrée en vigueur de la Convention UNESCO de 1970 pour l'Etat partie concerné et la France, et s'avère donc inopérante sur des appropriations antérieures, *a fortiori* datant du XIX^{ème} siècle.

Enfin, le Conseil d'Etat a déjà affirmé que l'intervention du législateur pouvait permettre de contourner le caractère inaliénable de certaines œuvres¹⁷.

1.2.4 Éléments de droit comparé

La très grande majorité des autres pays, principalement européens, susceptibles d'être concernés par de telles demandes de restitutions ne sont pas dotés d'un régime de domanialité publique comparable à celui de la France et les biens pouvant en être l'objet ne sont pas protégés par un principe d'inaliénabilité aussi fort. De ce fait, les sorties des collections, notamment pour remise à un Etat étranger, ne nécessitent pas un recours au législateur.

Une étude de droit comparé du Sénat sur l'aliénabilité des collections¹⁸ relève ainsi qu'en dehors de la France, les législations sont restrictives à l'égard de cessions en Italie et en Espagne, et qu'en Allemagne, au Danemark, aux Pays-Bas ou pour la plupart des musées publics anglais, les musées ne sont pas astreints au respect de l'inaliénabilité, qui n'est pas prévue par les textes, mais que les possibilités réelles d'aliénation sont limitées par la prise en considération de diverses directives et règles, notamment d'ordre éthique. Si celles-ci représentent d'une manière générale un frein à des cessions à but financier, elles incitent souvent, en revanche, les musées à répondre favorablement à des demandes de retour de biens vers les communautés d'origine, comme les y invite par exemple le Code de déontologie de l'ICOM pour les musées¹⁹.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Le principe de l'inaliénabilité des collections des musées de France, qui est fondamental pour assurer l'intégrité des collections patrimoniales publiques n'a pas valeur constitutionnelle et

¹⁷ Conseil d'Etat, 30 juillet 2014, n°349789 : « à moins que le législateur n'en dispose autrement, les œuvres détenues par une personne morale de droit public, y compris lorsqu'elle les a acquises dans le cadre ou à l'issue d'opérations de guerre ou dans des circonstances relevant de l'exercice de la souveraineté nationale à l'occasion desquelles elle se les est appropriées, appartiennent au domaine public et sont, de ce fait, inaliénables » ;

¹⁸ *L'Aliénation des collections publiques*, Les documents de travail du Sénat, Série Législation comparée, n° LC 191, Décembre 2008, 37 p.

¹⁹ Cf. notamment articles 6.2 et 6.3 dans la partie concernant l'origine des collections : **6.2 Retour des biens culturels** Les musées doivent être disposés à engager le dialogue en vue du retour de biens culturels vers un pays ou un peuple d'origine. Cette démarche, outre son caractère impartial, doit être fondée sur des principes scientifiques, professionnels et humanitaires, ainsi que sur la législation locale, nationale et internationale applicable (de préférence à des actions à un niveau gouvernemental ou politique). **6.3 Restitution de biens culturels** Si une nation ou une communauté d'origine demande la restitution d'un objet ou spécimen qui s'avère avoir été exporté ou transféré en violation des principes des conventions internationales et nationales, et qu'il s'avère faire partie du patrimoine culturel ou naturel de ce pays ou de cette communauté, le musée concerné doit, s'il en a la possibilité légale, prendre rapidement les mesures nécessaires pour favoriser son retour.

peut donc faire l'objet de dérogations établies par la loi. Ainsi, un projet de loi est nécessaire afin de restituer les 26 œuvres issues d'Abomey au Bénin et le sabre avec fourreau d'El Hadj Omar Tall au Sénégal.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La remise par la France au Bénin et au Sénégal de pièces symboliquement importantes pour le patrimoine, la culture et l'histoire de ces deux pays répond au souhait exprimé par le Président de la République à l'occasion de son discours de Ouagadougou de permettre à la jeunesse africaine d'avoir accès en Afrique et non plus seulement en Europe à son propre patrimoine et au patrimoine commun de l'humanité et ainsi mieux les partager, les comprendre et les admirer.

D'une manière générale, ce texte doit également contribuer à consolider le partenariat culturel entre la France et le continent africain au moyen de gestes forts et significatifs s'inscrivant dans une coopération culturelle plus globale et inclusive.

Compte tenu du nombre limité d'objets concernés, ce geste important de la France est non seulement approprié mais compatible avec les exigences constitutionnelles, telles les principes de continuité du service public et de protection de la propriété publique. Il s'agit donc de prévoir une dérogation de portée limitée qui ne porte pas une trop importante atteinte à l'inaliénabilité des collections publiques et à une juste représentativité dans les collections publiques françaises de l'art ou de la culture dont sont issus les biens réclamés, ce qui nécessite, quelle que soit l'option choisie, de recourir au législateur.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

Ainsi qu'il a été précisé ci-dessus, le statut des objets réclamés par le Bénin et le Sénégal ne permettait pas un examen par la Commission scientifique nationale des collections des demandes de restitutions. En effet, d'une part, ces objets n'ont pas perdu leur intérêt public et, d'autre part, conservent leur qualité de dons non éligibles au déclassement (dons respectivement du général Dodds et du général Archinard, inscrits sur l'inventaire de musées de France). A cet égard, la suppression prochaine de la Commission scientifique nationale des collections par le projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique (ASAP) est donc sans effet.

Le déclassement du domaine public étant apparu inopérant pour la situation concernée, trois solutions ont été étudiées :

3.1.1 Traité international bilatéral

La conclusion d'accords internationaux de restitution avec les Etats demandeurs pourrait être une hypothèse pour procéder à des restitutions d'œuvres des collections publiques françaises.

Ces accords, dont la négociation serait engagée à l'initiative des autorités françaises, prévoiraient notamment la possibilité pour l'Etat partenaire de solliciter la restitution d'un bien culturel, la procédure d'instruction de la demande et les conditions de la restitution. Ils pourraient également établir, en fonction des attentes exprimées par le partenaire, une coopération muséale plus large.

Quel que soit le périmètre retenu pour un tel traité, l'ensemble des accords conclus aux fins de restitution de biens culturels doivent être soumis au Parlement en application de l'article 53 de la Constitution.

3.1.2 Loi-cadre

L'instauration, par le biais d'une loi-cadre, d'un nouveau dispositif de sortie des collections publiques par la voie réglementaire constitue une autre option. Afin de ne pas multiplier les lois de circonstance pour chaque demande de restitution, une mesure législative d'ordre général pourrait en effet être adoptée, confiant le soin au pouvoir réglementaire d'instruire les demandes de sortie des collections publiques qui s'inscriraient dans le champ fixé par la loi.

Une nouvelle disposition législative d'annulation de l'entrée dans les collections publiques pourrait être dédiée au traitement de la restitution des biens culturels issus des Etats d'Afrique subsaharienne. La procédure pourrait se traduire par la création d'une commission administrative spécialisée, dont la composition resserrée comprendrait des membres de droit et des personnalités qualifiées françaises et étrangères, appelé à rendre un avis simple sur la possibilité d'une sortie des biens concernés des collections publiques. Elle devrait s'appuyer sur des règles et critères éventuellement fixés par la loi. La décision finale de restituer, qui pourrait être prise après saisine du Conseil d'Etat par décret du Président de la République annulant l'acquisition et autorisant le transfert de propriété à l'Etat requérant, reviendrait donc à l'Etat, et non à la commission spécialisée.

Cette option reste néanmoins d'une mise en œuvre complexe. En effet, pour éviter tout risque de censure pour incompétence négative du législateur, cette loi nécessiterait de déterminer une critériologie précise et exhaustive, qui par nature est délicate et complexe à établir, variable selon les époques, et qui pourrait finalement représenter un obstacle pour effectuer des restitutions qui apparaîtraient pourtant souhaitables. Cette option n'apparaît donc pas le moyen le plus adapté pour les restitutions envisagées.

3.2. DISPOSITIF RETENU

3.2.1. Dispositif retenu : Loi spécifique de sortie des collections

La solution retenue pour opérer dans les meilleurs délais la sortie du domaine public en dérogeant de manière ciblée au principe d'inaliénabilité et permettre ainsi le transfert de propriété des œuvres en cause vers deux Etats étrangers apparaît être celle de la loi d'espèce d'initiative gouvernementale prévoyant la sortie de biens appartenant aux collections des

musées nationaux en vue d'une restitution. Il s'agit d'une solution juridique parfaitement envisageable, tout en supposant la répétition d'un tel vecteur pour chaque restitution. Il s'agit de procéder à une exception suffisamment importante au régime de la domanialité publique pour nécessiter une consultation de la représentation nationale.

Cette option du recours au législateur a d'ailleurs été retenue dans deux autres dossiers de restitution : pour la restitution de la dépouille mortelle de Saartjie Baartman à l'Afrique du Sud (*loi n°2002-323 du 6 mars 2002*) et pour celle des têtes maories à la Nouvelle-Zélande (*loi n°2010-501 du 18 mai 2010*). Si on peut observer que ces interventions législatives ne concernent toutefois que des cas de restitution de restes humains intégrés aux collections publiques, pour lesquels un traitement particulier pourrait être réservé dans le futur en raison de leur nature, il n'existe pas d'obstacle à recourir au même moyen législatif pour des biens culturels intégrés au domaine public.

3.2.2. Restitution de 26 œuvres « Trésor de Béhanzin » au Bénin

L'article 1 du projet de loi prévoit à ce stade de faire sortir des collections nationales 26 œuvres, qui constituent le « Trésor de Béhanzin » et correspondent à la restitution qui a été annoncée par le Président de la République dans le communiqué de presse du 23 novembre 2018: « *En cohérence avec la démarche engagée, et sur proposition du musée du Quai Branly – Jacques Chirac et du ministère de la Culture, le Président de la République a décidé de restituer sans tarder 26 œuvres réclamées par les autorités du Bénin, prises de guerre du général Dodds dans le palais de Béhanzin*».

Le général Alfred Amédée Dodds (1842, Saint-Louis-du-Sénégal-1922, Paris) exerça le commandement des troupes françaises au Sénégal à partir de 1890 et mena la conquête du Dahomey (actuel Bénin) entre 1892 et 1894. Les pièces données par le général Alfred-Amédée Dodds au Musée d'Ethnographie du Trocadéro sont issues des combats menés à Abomey et ont été interceptées à l'occasion de l'incendie du Palais royal allumé par le roi Béhanzin.

Le « Trésor de Béhanzin »²⁰ se compose de 26 pièces (8 données en 1893, 18 deux ans plus tard), selon la liste suivante établie dans l'ordre des numéros d'inventaire :

- Huit pièces emblématiques les plus connues données en 1893 :
 1. Numéro d'inventaire du Musée du Quai Branly-Jacques Chirac : 71.1893.45.1 - Statue anthropomorphe du roi Ghézo ;
 2. Numéro d'inventaire du Musée du Quai Branly-Jacques Chirac : 71.1893.45.2 - Statue anthropomorphe du roi Glèlè ;
 3. Numéro d'inventaire du Musée du Quai Branly-Jacques Chirac : 71.1893.45.3 - Statue anthropomorphe du roi Béhanzin ;
 4. Numéro d'inventaire du Musée du Quai Branly-Jacques Chirac : 71.1893.45.4 - Porte du palais royal d'Abomey ;

²⁰ F. SARR et B. SAVOY, *Restitution du patrimoine culturel africain. Vers une nouvelle éthique relationnelle*, 2018, p. 44-45, fiches des œuvres p. 134-151

5. Numéro d'inventaire du Musée du Quai Branly-Jacques Chirac : 71.1893.45.5 - Porte du palais royal d'Abomey ;
 6. Numéro d'inventaire du Musée du Quai Branly-Jacques Chirac : 71.1893.45.8 - Porte du palais royal d'Abomey ;
 7. Numéro d'inventaire du Musée du Quai Branly-Jacques Chirac : 71.1893.45.7 - Porte du palais royal d'Abomey ;
 8. Numéro d'inventaire du Musée du Quai Branly-Jacques Chirac : 71.1893.45.8 - Siège royal.
- Dix-huit pièces données en 1895, qui complètent le premier ensemble :
 9. Numéro d'inventaire du Musée du Quai Branly-Jacques Chirac : 71.1895.16.1 – Récade (insigne d'autorité) réservée aux soldats masculins du bataillon *blu*, composé uniquement d'étrangers ;
 10. Numéro d'inventaire du Musée du Quai Branly-Jacques Chirac : 71.1895.16.2 - Calebasses royales grattées et gravées d'Abomey, prise de guerre dans les palais royaux ;
 11. Numéro d'inventaire du Musée du Quai Branly-Jacques Chirac : 71.1895.16.3 - Autel portatif *aseñ hotagati* ;
 12. Numéro d'inventaire du Musée du Quai Branly-Jacques Chirac : 71.1895.16.4 - Autel portatif *aseñ royal ante mortem* du roi Béhanzin ;
 13. Numéro d'inventaire du Musée du Quai Branly-Jacques Chirac : 71.1895.16.5 - Autel portatif *aseñ* du palais royal incomplet ;
 14. Numéro d'inventaire du Musée du Quai Branly-Jacques Chirac : 71.1895.16.6 - Autel portatif *aseñ* du palais royal incomplet ;
 15. Numéro d'inventaire du Musée du Quai Branly-Jacques Chirac : 71.1895.16.7 - Trône du roi Glèlè ;
 16. Numéro d'inventaire du Musée du Quai Branly-Jacques Chirac : 71.1895.16.8 - Trône du roi Ghézo (longtemps dit « *Trône du roi Béhanzin* ») ;
 17. Numéro d'inventaire du Musée du Quai Branly-Jacques Chirac : 71.1895.16.9 - Autel portatif *aseñ hotagati à la panthère*, ancêtre des familles royales de Porto-Novo, d'Allada et d'Abomey ;
 18. Numéro d'inventaire du Musée du Quai Branly-Jacques Chirac : 71.1895.16.10 – Fuseau ;
 19. Numéro d'inventaire du Musée du Quai Branly-Jacques Chirac : 71.1895.16.11 - Métier à tisser ;
 20. Numéro d'inventaire du Musée du Quai Branly-Jacques Chirac : 71.1895.16.12 – Pantalon de soldat ;
 21. Numéro d'inventaire du Musée du Quai Branly-Jacques Chirac : 71.1895.16.13 – Siège tripode *katakè* sur lequel le roi posait ses pieds ;
 22. Numéro d'inventaire du Musée du Quai Branly-Jacques Chirac : 71.1895.16.14 – Tunique ;
 23. Numéro d'inventaire du Musée du Quai Branly-Jacques Chirac : 71.1895.16.15 – Récade (insigne d'autorité) réservée aux soldats masculins du bataillon *blu*, composé uniquement d'étrangers ;

24. Numéro d'inventaire du Musée du Quai Branly-Jacques Chirac : 71.1895.16.16 – Récade réservée aux soldats masculins du bataillon *blu*, composé uniquement d'étrangers ;
25. Numéro d'inventaire du Musée du Quai Branly-Jacques Chirac : 71.1895.16.17 - Autel portatif *aseñ* du palais royal incomplet ; et
26. Numéro d'inventaire du Musée du Quai Branly-Jacques Chirac : 71.1895.16.18 – Sac en cuir.

La cohérence de cette liste est d'ordre historique puisque ce sont les œuvres issues du don du général Dodds qui proviennent toutes de la prise d'Abomey.

Cette liste correspond d'ailleurs à la demande officielle du Bénin, formulée par le Ministre des affaires étrangères et de la coopération, en 2016 et que la France avait refusée dans un premier temps. Cette demande mentionnait en effet la destruction du Palais d'Abomey du roi Béhanzin et l'attention portée « *notamment aux pièces exposées au musée du Quai Branly, aux trônes, aux récades, aux statue anthropomorphes* » en vue d'une restitution.

Enfin, il convient de noter qu'une exposition intitulée « *Béhanzin, roi d'Abomey* » a été organisée à l'occasion du centenaire de la mort du roi Béhanzin, à Cotonou à la Fondation Zinsou, du 16 décembre 2006 au 19 mai 2007. Cette exposition faisait suite au souhait du Président Jacques Chirac, exprimé lors de l'ouverture du Musée du Quai Branly, de voir revenir, dans le cadre d'une circulation partagée des œuvres, certains objets des collections nationales dans leur pays d'origine lors d'occasions particulières. Trente objets liés à Béhanzin étaient présentés, dont quatre d'entre eux donnés par le général Dodds aux collections nationales et figurant dans la liste des 26 œuvres appelées à être restituées.

3.2.3. Restitution du sabre avec fourreau attribué à El Hadj Omar au Sénégal

L'article 2 du projet de loi vise à permettre la sortie des collections nationales d'un sabre attribué à El Hadj Omar, avec son fourreau, et son transfert de propriété à la République du Sénégal.

El Hadj Omar (1797-1864), originaire du Fouta Toro (dans l'actuel Sénégal), chef religieux et militaire ayant assuré la promotion de l'Islam sunnite au Sénégal et fondateur en 1848 de l'éphémère empire toucouleur auquel mit fin la colonisation française en 1893. Il s'agit d'une des plus grandes figures du XIX^{ème} siècle africain, fondateur du quatrième et dernier grand empire de l'Afrique occidentale, après l'empire du Ghana, l'empire du Mali et l'empire Songhai. El Hadj Omar mena le « djihad » pour agrandir son empire avant de se heurter à l'expansion coloniale française. El Hadj Omar Tall trouva alors refuge dans les grottes de Degueméré, près de Bandiagara en pays Dogon, où il disparut dans des circonstances mystérieuses le 12 février 1864.

Le sabre avec son fourreau a été donné au Musée de l'Armée par le général Louis Archinard (1850-1932), en même temps qu'un certain nombre de ses souvenirs (une cinquantaine d'objets), liés aux campagnes militaires en Afrique occidentale, et presque tous proviennent de

la prise de Ségou en 1890 et de celles de Djenné et de Bandiagara en 1893, auxquelles Archinard a participé.

Archinard avait affronté le fils d'El Hadj Omar, Amadou Tall (1836–1897), maître de Ségou depuis la mort de son père.

Les archives de l'acquisition comportent la mention « Prise de Bandiagara (capitale du Mossé) ». Actuellement située au Mali, Bandiagara a été le théâtre de combats entre les troupes d'Amadou Tall et celles d'Archinard, qui prennent la ville le 23 avril 1893. C'est probablement à Amadou Tall que le sabre a été confisqué, sans doute pas à Ségou, même si certaines sources pourraient le laisser penser, mais après la prise de Bandiagara en 1893 comme l'indique le registre d'inventaire. Par ailleurs, il convient de relever que l'attribution à El Hadj Omar n'est confirmée par aucune autre source qu'Archinard lui-même et ses officiers²¹.

Le sabre, avec son fourreau, est entré dans les collections nationales en 1909 et est actuellement affecté au Musée de l'Armée (numéro d'inventaire : 6995 / Cd 526).

Il a été prêté à deux reprises au Sénégal : en 1998 pour la commémoration du bicentenaire de la naissance du chef toucouleur à l'Institut fondamental d'Afrique noire (IFAN) et en 2008 à l'occasion du sommet de l'Organisation de la Coopération Islamique au musée Théodore Monod. Il a fait à nouveau l'objet d'un prêt, à partir du 6 décembre 2018, pour une durée d'un an, au Musée des civilisations noires de Dakar, destiné à permettre au sabre, avec son fourreau, d'être exposé au Musée des civilisations noires au moment de son inauguration et pour la première année de son ouverture.

La convention de prêt consentie par le Musée de l'Armée au Musée des civilisations noires, étant arrivée à échéance le 5 décembre 2019, le Musée de l'Armée, compte tenu de la perspective d'une décision de restitution, a mis en œuvre une nouvelle convention avec le Musée des civilisations noires pour prévoir cette fois un dépôt pour 5 ans.

Le sabre et son fourreau étaient donc présents au Musée des civilisations noires lors du Séminaire intergouvernemental franco-sénégalais du 17 novembre 2019 et son maintien sur place dans le cadre d'un dépôt de longue durée, prélude à sa remise définitive par un transfert de propriété, a pu faire l'objet d'une annonce par le Premier Ministre, Edouard Philippe, avec le Président de la République du Sénégal, Macky Sall à l'occasion de ce séminaire.

²¹ Son propriétaire originel pourrait être Amadou, auquel le gouverneur du Sénégal, Louis Faidherbe, offrit un sabre français en 1865, ce qui serait cohérent avec la fabrication de la lame par la Manufacture royale d'armes blanches d'Alsace autour de 1840.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

La dérogation au principe d'inaliénabilité reste limitée aux biens visés et n'emporte pas d'impact général sur le droit interne.

Il n'apparaît pas qu'une décision de sortie du domaine public patrimonial français présente de contradiction avec le cadre juridique international, notamment les engagements internationaux souscrits par la France, ni avec le droit européen.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1 Impacts budgétaires

La décision de restitution elle-même n'emporte pas d'impacts budgétaires. Les aspects entourant l'organisation du transport des œuvres et la prise en charge des coûts afférents n'ont pas encore fait à ce stade l'objet de discussions approfondies avec le Bénin. Le délai d'un an, à compter de l'entrée en vigueur de la loi, prévu pour la remise des œuvres sera mis à profit pour préciser ces modalités.

Quant à la remise du sabre avec son fourreau à la République du Sénégal, dans la mesure où cet objet est déjà placé en dépôt au Musée des civilisations noires de Dakar, il n'y aura pas d'acheminement à prévoir, ni de coûts liés supplémentaires.

4.2.2 Impacts sur les entreprises

S'il ne semble pas qu'un impact direct sur les entreprises pourrait découler de ce projet de loi, les opérateurs du marché de l'art redoutent cependant que les demandes de restitutions qui visent les musées ne se répercutent ensuite sur le commerce et rendent frileux de potentiels acheteurs dans un segment du marché où, grâce au dynamisme et à l'expertise dont fait preuve l'écosystème du marché français de l'art, la France occupe la première place mondiale dans le secteur des arts extra-occidentaux. La crainte d'une instabilité juridique concernant le statut des œuvres africaines en mains privées pourrait dissuader vendeurs et acheteurs d'effectuer leurs transactions en France et les opérateurs de proposer à la vente ce type de biens. En conséquence, cela pourrait faire baisser la part de marché que représente l'art africain. Cependant, le marché de l'art pourrait également se montrer ouvert à cette nouvelle politique de coopération patrimoniale avec le continent africain comme en témoigne le retour de 28 objets béninois au musée de Lobozone au Bénin à l'initiative d'un collectif d'antiquaires français

Toutefois, les acteurs ont été assurés par le Ministre de la culture, en particulier dans son discours au Forum des patrimoines africains du 4 juillet 2019, que le gouvernement n'avait pas l'intention de « *prendre des mesures restrictives concernant les patrimoines africains détenus en mains privées, ni d'en limiter la circulation ou le commerce* ».

4.2.3 Impacts sur les particuliers

En lien avec les impacts relevés pour les entreprises, les collectionneurs d'art d'Afrique ou d'autres arts extra-occidentaux pourraient devenir réticents, soit à poursuivre le développement de leur collection, soit même à la laisser en France, de crainte que le périmètre des restitutions ne s'élargisse aux collections privées.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le texte proposé ne concerne que les collections nationales, appartenant à l'Etat, et n'a donc pas d'impact sur les collectivités territoriales. Cependant, la réalisation effective de ces restitutions est susceptible de susciter d'autres demandes de restitution émanant de pays étrangers qui pourraient à l'avenir porter aussi sur des biens intégrés aux collections publiques relevant des collectivités territoriales.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Les impacts sur les services administratifs seront limités à la mise en œuvre effective du retour des 26 œuvres au Bénin, notamment la radiation de l'inventaire du Musée du Quai Branly-Jacques Chirac et l'organisation du transport avec les autorités béninoises, et la fin du dépôt et la radiation de l'inventaire du Musée de l'Armée pour le sabre avec fourreau d'El Hadj Omar Tall.

4.5. IMPACTS SOCIAUX

L'opinion publique française, à la différence des responsables du patrimoine par exemple, qui s'intéresse en particulier aux aspects délicats et à l'effet sur l'inaliénabilité des collections, semble spontanément plus favorable aux décisions de restitutions qui apparaissent comme susceptibles de contribuer au dialogue des cultures. Elle pourrait donc marquer son adhésion au retour d'objets au Bénin et au Sénégal. De plus, les pièces concernées étant peu nombreuses, leur départ n'empêchera pas les visiteurs, quels que soient leur origine et leur âge, de pouvoir accéder en France à la connaissance de l'art africain.

Les citoyens des pays de restitution pourraient voir dans le geste de la France la juste reconnaissance de la valeur insigne des patrimoines africains ainsi qu'une mesure équitable dans le cadre de notre relation avec le continent africain.

5. MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. APPLICATION DANS LE TEMPS

Ces dispositions entrent en vigueur au lendemain de la publication de la loi au Journal officiel.

Un délai d'un an, à compter de l'entrée en vigueur de la loi, est prévu pour opérer la remise des œuvres concernées. Concernant le sabre, déjà déposé au Musée des civilisations noires de Dakar, ce sera réellement effectif après radiation de l'inventaire du Musée de l'Armée. Pour les œuvres d'Abomey, les conditions du retour effectif des œuvres doivent encore être étudiées.

5.2. APPLICATION DANS L'ESPACE

Ces dispositions visant des collections nationales situées à Paris sont applicables sur le territoire national.

5.3. TEXTES D'APPLICATION

Les deux ministères de tutelle des musées nationaux, le Ministère de la culture et le Ministère des armées, conservant les biens visés par le projet de loi devront prendre des arrêtés de radiation des inventaires réglementaires respectifs, à savoir le Musée du Quai Branly-Jacques Chirac et le Musée de l'Armée.

