



N° 2628

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 avril 2026

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES ET DE L'ÉDUCATION SUR LE PROJET DE LOI, ADOPTÉ PAR LE SÉNAT APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *relatif à la restitution de biens culturels provenant d'États qui, du fait d'une appropriation illicite, en ont été privés,*

PAR M. FRANTZ GUMBS,

Député.

AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

PAR MME SABRINA SEBAIHI,

Députée.

Sénat : 871 (2024-2025), 290, 291 et T.A. 47 (2025-2026).

Assemblée nationale : 2408.

SOMMAIRE

	Pages
AVANT PROPOS	5
COMMENTAIRE DES ARTICLES	9
<i>Article 1^{er}</i> : Procédure de sortie des collections publiques de biens culturels ayant fait l'objet d'une appropriation illicite en vue de leur restitution à un État étranger	9
<i>Article 2</i> : Extension du périmètre temporel de la procédure judiciaire d'annulation de l'acquisition d'un bien volé ou illicitement exporté relevant des collections publiques..	23
<i>Article 3</i> : Application immédiate de la loi aux demandes de restitution en cours d'examen....	25
AVIS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES	27
TRAVAUX DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES ET DE L'ÉDUCATION	43
1. Audition de la ministre et discussion générale	43
2. Examen des articles.....	65
TRAVAUX DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ETRANGÈRES	89
ANNEXE N° 1 : LISTE DES DEMANDES DE RESTITUTIONS REÇUES ET EN COURS D'EXAMEN	117
ANNEXE N° 2 : LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LES RAPPORTEURS ..	119
ANNEXE N° 3 : TEXTES SUSCEPTIBLES D'ÊTRE ABROGÉS OU MODIFIÉS À L'OCCASION DE L'EXAMEN DU PROJET DE LOI	121

AVANT PROPOS

En 2017, au cours d'un déplacement au Burkina Faso, le président de la République avait annoncé à l'Université de Ouagadougou : « *Je veux que d'ici cinq ans les conditions soient réunies pour des restitutions temporaires ou définitives du patrimoine africain en Afrique* »⁽¹⁾.

Cette promesse se concrétise enfin. 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 – attendu de longue date – vient **clore un triptyque législatif consacré aux restitutions de biens culturels et de restes humains conservés dans les collections publiques**.

Ce texte a été préfiguré par les travaux de **Bénédicte Savoy et Felwine Sarr**, auteurs d'un rapport sur la restitution du patrimoine culturel africain, qui en 2018, constataient que « *la quasi-totalité du patrimoine matériel des pays d'Afrique situés au sud du Sahara se trouve conservée hors du continent africain. [...] Alors que d'autres régions du monde représentées dans les collections des musées occidentaux conservent chez elles une part significative de leur patrimoine artistique et culturel, l'Afrique au sud du Sahara en est pratiquement dépourvue. En ce sens, le projet de restitution engagé par la France s'inscrit dans une triple logique de réparation, de rééquilibrage de la géographie culturelle mondiale, mais aussi et surtout de nouveau départ* »⁽²⁾.

Ces travaux ont été **complétés en 2023 par le rapport établi par Jean-Luc Martinez**⁽³⁾, ambassadeur pour la coopération dans le domaine du patrimoine, qui a dessiné les contours d'une loi-cadre sur la restitution des biens culturels. Il y était préconisé l'adoption de trois textes-cadres afin de répondre à des problématiques historiques, patrimoniales et éthiques bien distinctes. S'agissant des biens culturels, Jean-Luc Martinez préconisait **un périmètre d'application géographique large, qui ne se limite à aucun territoire précis**.

Ainsi, en juillet 2023, le Parlement a adopté une **première loi-cadre relative à la restitution des biens culturels spoliés** dans le cadre des persécutions antisémites, entre 1933 et 1945⁽⁴⁾. Quelques mois plus tard, en décembre 2023, un second texte encadrerait la **procédure de restitution de restes humains** appartenant aux collections publiques⁽⁵⁾.

(1) Discours d'Emmanuel Macron à l'université de Ouagadougou, 28 novembre 2017.

(2) Felwine Sarr, Bénédicte Savoy, Rapport sur la restitution du patrimoine culturel africain – vers une nouvelle éthique relationnelle, 29 novembre 2018.

(3) Jean-Luc Martinez, Patrimoine partagé : universalité, restitutions et circulation des œuvres d'art, 27 avril 2023.

(4) Loi n° 2023-650 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.

(5) Loi n° 2023-1251 du 26 décembre 2023 relative à la restitution de restes humains appartenant aux collections publiques.

Il était temps de conclure ce cycle par un texte portant sur la restitution de biens culturels illicitement acquis, notamment pendant la période coloniale.

Les biens des collections publiques appartiennent au domaine public. En application des dispositions du code général de la propriété des personnes publiques ils sont **inaliénables et ne peuvent donc être cédés**. Le Conseil constitutionnel ayant reconnu la possibilité de déroger à ce principe par la loi, **seul le recours à des lois d'espèce a permis, jusqu'ici, de restituer des biens culturels**. En 2020, le Parlement a ainsi autorisé la restitution du Trésor de Béhanzin à la République du Bénin et du sabre d'El Hadj Omar Tall à la République du Sénégal ⁽¹⁾, puis, en 2025, celle du tambour-parleur *Djidji Ayokwe* à la République de Côte d'Ivoire ⁽²⁾.

Ce recours aux lois d'espèce n'est **pas pleinement satisfaisant et pose un réel problème de méthode**. D'une part, il soumet les demandes de restitutions aux contingences de la vie politique. D'autre part, il conditionne leur examen à un débat parlementaire – certes éclairé, mais non spécialisé – qui se substitue au débat scientifique. Il est par ailleurs difficile de ne pas y voir une forme de fait du prince. Enfin, il ne garantit ni transparence ni lisibilité à l'État demandeur.

En réponse à ce constat, le texte objet du présent rapport présente plusieurs qualités essentielles ; il vise à :

- fixer des critères clairs, objectifs et constants ;
- déterminer une procédure transparente, lisible et applicable à tous les demandeurs ;
- placer l'expertise historique et scientifique au cœur de l'instruction ;
- instaurer un cadre de coopération internationale renforcé.

Françoise Remark, ministre de la culture et de la francophonie de Côte d'Ivoire, avait déclaré, à l'occasion de la remise du tambour-parleur, « *Ce n'est pas une revanche sur l'Histoire, mais une victoire du dialogue sur le silence* ». **C'est précisément l'ambition de ce texte : construire des dialogues transnationaux fondés sur une expertise scientifique partagée.**

Le projet de loi met en place une **procédure administrative de déclassement ciblée, par dérogation au principe d'inaliénabilité**, sur demande d'un État étranger, qui aboutit à une restitution sur décision du gouvernement. **Son périmètre est limité** ; il exclut les biens militaires, archéologiques ou ayant déjà fait l'objet d'accord international en la matière et fixe plusieurs critères de restituabilité relatifs à la provenance, aux modalités et à la date d'appropriation du bien culturel.

(1) 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.

(2) Loi n° 2025-644 du 16 juillet 2025 relative à la restitution d'un bien culturel à la République de Côte d'Ivoire.

Les demandes bénéficieront d'une instruction scientifique, dont la procédure a été renforcée au cours de l'examen du texte au Sénat. Le projet de loi prévoit que l'appréciation des exclusions et critères mentionnés ci-dessus relève du ministère de la culture, qui réunira, conjointement avec l'État demandeur un **comité scientifique bilatéral** chargé d'instruire la demande. La commission de la culture du Sénat a profondément transformé la procédure d'instruction des demandes, instaurant une **commission de restitution permanente**, adossée au Haut Conseil des musées de France et chargée d'émettre un avis sur les demandes de restitution. **Cette double instance met la procédure à l'abri de toute défaillance ou de tout dysfonctionnement.** La majeure partie des conservateurs et directeurs de musées rencontrés par le rapporteur ont souligné la pertinence de cette nouvelle commission, qui pourra établir une doctrine en matière de restitution et constituer un interlocuteur privilégié avec d'autres commissions chargées de la même mission dans d'autres États.

Le rapporteur se réjouit de l'aboutissement de ce cycle législatif consacré aux restitutions. Le dispositif, utilement enrichi par la commission de la culture du Sénat, garantit un cadre solide pour l'instruction des futures demandes de restitution et permettra d'apporter des réponses sans concession sur l'exigence scientifique. Les débats en commission des affaires culturelles ont contribué à **renforcer davantage l'information du Parlement** et préciser la procédure administrative de restitution.

En dernier lieu, le rapporteur souhaite souligner **l'importance de la recherche de provenance, clé de voûte du dispositif.** Conscient du chantier monumental que l'identification de la provenance des œuvres représente, le rapporteur salue le travail des équipes des musées, souvent réduites et aux moyens limités mais pleinement mobilisées. Le développement de la recherche de provenance doit aussi permettre **d'identifier les biens illicitement acquis dans les départements, régions et collectivités d'outre-mer et aujourd'hui conservés dans les collections nationales.** Cet aspect reste insuffisamment développé, alors qu'il pourrait favoriser des coopérations muséales fructueuses et faciliter le retour de certains biens culturels sur leurs terres d'origine par le biais de conventions de prêts ou de dépôts.

*

* *

Déposé le 30 juillet 2025 au Sénat, le texte a été examiné et adopté par la commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport du Sénat le 21 janvier 2026 puis en séance le 28 janvier 2026.

Le texte a été examiné en commission des affaires culturelles et de l'éducation le 8 avril 2026 et adopté avec modifications.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

Procédure de sortie des collections publiques de biens culturels ayant fait l'objet d'une appropriation illicite en vue de leur restitution à un État étranger

Adopté par la commission avec modifications

L'article 1^{er} prévoit un **dispositif dérogatoire au principe d'inaliénabilité des biens des personnes publiques qui relèvent du domaine public afin d'autoriser, à fin de restitution, la sortie des collections publiques d'un bien culturel ayant fait l'objet d'une appropriation illicite**. Cet article ajoute une nouvelle section au chapitre V du titre I^{er} du livre I^{er} du code du patrimoine dévolue à la procédure de restitution des biens culturels. Les articles L. 115-10 à L. 115-17 nouveaux déterminent le champ d'application de ce dispositif, les critères de recevabilité des demandes de restitutions des biens culturels, le périmètre des biens culturels concernés ainsi que la procédure applicable aux demandes de restitution.

La commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport du **Sénat a adopté six amendements de la rapporteure, Mme Catherine Morin-Desailly** :

- créant une commission nationale des restitutions, formation spécialisée du Haut Conseil des musées de France compétente pour formuler un avis sur les demandes de restitutions des biens culturels ;
- modifiant la borne temporelle inférieure déterminant le périmètre des biens culturels pouvant faire l'objet d'une demande de restitution ;
- clarifiant l'articulation des articles composant cette nouvelle section ;
- apportant une précision sur la recherche du consentement des donateurs en cas de clause contraire à la restitution d'un bien entré dans les collections publiques par don ;
- renforçant l'information du Parlement.

En séance, le Sénat a notamment adopté un amendement du gouvernement précisant les modalités de fonctionnement de la commission nationale des restitutions précitée.

La commission a adopté dix-huit amendements qui visent à :

- préciser les travaux du comité scientifique ;
- renforcer davantage **l'information du Parlement** ;
- **clarifier la dénomination de la commission** chargée de rendre un avis sur les demandes de restitutions ;
- renvoyer les modalités de composition et de fonctionnement de cette commission à un **décret en Conseil d'État**.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA RESTITUTION DES BIENS CULTURELS APPARTENANT AUX COLLECTIONS PUBLIQUES SE HEURTE AU PRINCIPE D'INALIÉNABILITÉ DES BIENS DU DOMAINE PUBLIC

Les biens qui appartiennent au domaine public sont **protégés par le principe législatif d'inaliénabilité** inscrit à l'article L. 3111-1 du code général de la propriété des personnes publiques qui **prohibe toute cession des biens qui relèvent du domaine public appartenant à des personnes publiques**. Les biens culturels qui répondent aux critères exposés à l'article L. 2112-1 du même code sont considérés comme faisant partie du domaine public mobilier de la personne publique et sont par conséquent inaliénables. L'article L. 451-5 du code du patrimoine précise par ailleurs l'application de ce principe aux biens culturels incorporés dans les collections des musées de France et dispose 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* ».

Article L. 2112-1 du code général de la propriété des personnes publiques

« 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 :

« 1° Un exemplaire identifié de chacun des documents dont le dépôt est prescrit aux fins de constitution d'une mémoire nationale par l'article L. 131-2 du code du patrimoine ;

« 2° Les archives publiques au sens de l'article L. 211-4 du code du patrimoine ;

« 3° Les archives issues de fonds privés entrées dans les collections publiques par acquisition à titre onéreux, don, dation ou legs ;

« 4° Les biens archéologiques mobiliers devenus ou demeurés propriété publique en application du chapitre 3 du titre II, des chapitres Ier et VI du titre IV du livre V du code du patrimoine ;

« 5° Les biens culturels maritimes de nature mobilière au sens du chapitre 2 du titre III du livre V du code du patrimoine ;

« 6° Les objets mobiliers classés ou inscrits au titre du chapitre 2 du titre II du livre VI du code du patrimoine ou situés dans un immeuble classé ou inscrit et concourant à la présentation au public de parties classées ou inscrites dudit immeuble ;

« 7° Les objets mobiliers autres que ceux mentionnés au 6° ci-dessus, présentant un intérêt historique ou artistique, devenus ou demeurés propriété publique en application de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État ;

« 8° Les collections des musées ;

« 9° Les œuvres et objets d'art contemporain acquis par le Centre national des arts plastiques ainsi que les collections d'œuvres et objets d'art inscrites sur les inventaires du Fonds national d'art contemporain dont le centre reçoit la garde ;

« 10° Les collections de documents anciens, rares ou précieux des bibliothèques ;

« 11° Les collections publiques relevant du Mobilier national et de la Manufacture nationale de Sèvres. »

Seules deux exceptions permettent de déroger à ce principe :

– un **déclassement du bien culturel opéré par voie réglementaire** en application de l'article L. 451-5 du code du patrimoine ⁽¹⁾, après avis conforme du Haut Conseil des musées de France. Ce déclassement n'est applicable qu'aux biens ayant perdu leur intérêt public du point de vue de l'histoire, de l'art, de l'archéologie, de la science ou de la technique ⁽²⁾ et ne peut concerner les biens entrés dans les collections publiques par dons ou legs ⁽³⁾ ;

– une **restitution du bien sur décision du juge judiciaire**, au titre des dispositions de l'article L. 124-1 du même code qui permet l'application de la convention concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicite des biens culturels de l'Unesco ⁽⁴⁾, **applicable aux seuls actes illicites d'appropriation intervenus après le 7 avril 1997**, date d'entrée en vigueur de la convention en droit français.

Le transfert de propriété d'un bien appartenant aux collections publiques à un État étranger ne peut être opéré autrement que par la voie législative. Comme l'a rappelé le Conseil d'État dans son avis rendu sur le projet de loi, il est « *loisible au législateur de déroger par une disposition ponctuelle ou générale au principe d'inaliénabilité du domaine public, qui n'a pas valeur constitutionnelle* » ⁽⁵⁾. Il est ainsi possible de déroger au principe d'inaliénabilité des collections publiques par une loi d'espèce, sous réserve de la conformité des dispositions aux exigences constitutionnelles attachées à la protection de la propriété publique et à la continuité du service public.

Deux lois d'espèce ont de fait été adoptées pour prévoir la sortie des collections publiques et la restitution de plusieurs biens culturels à trois États africains qui en avaient fait la demande :

– 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** qui a permis le transfert de vingt-six biens conservés au musée du Quai Branly-Jacques Chirac, et du sabre attribué à El Hadj Omar Tall conservé dans les collections du musée de l'Armée ;

– la **loi n° 2025-644 du 16 juillet 2025 relative à la restitution d'un bien culturel à la République de Côte d'Ivoire** qui a autorisé la restitution du tambour parleur *Djidji Ayôkwé*, remis le 20 février 2026.

(1) Introduit par la loi n° 2002-5 du 4 janvier 2002 relative aux musées de France.

(2) Article R. 115-1 du code du patrimoine.

(3) Article L. 451-7 du code du patrimoine.

(4) La convention a été adoptée par la conférence générale de l'Unesco le 14 novembre 1970.

(5) Conseil d'État, Assemblée générale, Avis sur un projet de loi relatif à la restitution de biens culturels ayant fait l'objet d'une appropriation illicite, aux États en faisant la demande, n° 409828, 23 juillet 2025, cons. 7.

Si le recours à des lois d'espèce a permis de procéder efficacement à des restitutions de biens culturels en partenariat avec les États demandeurs, **le cadre juridique actuel apparaît largement inadapté**. Les demandes de restitutions reçues par la France ne peuvent continuer de faire l'objet d'une succession de lois *ad hoc* soumises aux incertitudes inhérentes à la vie politique, qui se substitue alors au débat scientifique. Le recours systématique aux lois particulières ne permet pas de **retenir une liste stable de critères objectifs sur lesquels fonder l'examen d'une demande de restitution ni de déterminer une procédure d'instruction claire** dans le but de garantir un même traitement à l'ensemble des demandes reçues.

Il est actuellement difficile de ne pas voir dans les projets de restitution arrivés à leur terme par l'adoption d'une loi d'espèce le « fait du prince ». Ce processus n'est satisfaisant ni pour les États demandeurs ni pour le législateur : les États ne peuvent transmettre leur demande en se fondant sur une procédure unique et rigoureusement définie et en ayant la pleine connaissance des critères qui sont pris en compte dans l'instruction de leur demande ; le législateur est contraint d'arbitrer sur une demande de restitution sans disposer de l'expertise scientifique suffisante pour juger, sur un plan technique, du bien-fondé de la demande.

B. UN TRIPTYQUE LÉGISLATIF ENCADRANT LES DEMANDES DE RESTITUTIONS INACHEVÉ

Chargé par le président de la République de réfléchir à l'élaboration d'un cadre juridique dérogatoire au principe d'inaliénabilité des collections publiques afin de faciliter les restitutions de biens culturels et de restes humains, M. Jean-Luc Martinez, aujourd'hui ambassadeur pour la coopération internationale dans le domaine du patrimoine – et par ailleurs ancien président du musée du Louvre –, avait préconisé dans son rapport⁽¹⁾ l'adoption de trois textes cadres devant constituer un **triptyque législatif** consacré aux restitutions.

Par conséquent, afin de contourner l'obstacle posé par le principe d'inaliénabilité des collections publiques et à la suite de l'adoption de plusieurs lois d'espèce⁽²⁾, **deux dispositifs dérogatoires** ont été introduits par le législateur afin de faciliter l'instruction des demandes de restitution concernant certains biens, codifiés au chapitre V du titre I^{er} du livre I^{er} du code du patrimoine :

– la loi n° 2023-650 du 22 juillet 2023 relative à la **restitution de 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 relative à la **restitution de restes humains appartenant aux collections publiques**.

(1) Jean-Luc Martinez, Patrimoine partagé : universalité, restitutions et circulation des œuvres d'art, avril 2023.

(2) Loi n° 2002-323 du 6 mars 2002 relative à la restitution par la France de la dépouille mortelle de Saartjie Baartman à l'Afrique du Sud ; 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 ; loi n° 2022-218 du 21 février 2022 relative à la restitution ou la remise de certains biens culturels aux ayants droit de leurs propriétaires victimes de persécutions antisémites.

Comme l’a souligné la rapporteure du texte au Sénat ⁽¹⁾, ces deux régimes reposent sur des **principes communs** : le recours à une loi-cadre afin d’éviter de recourir à des lois particulières, la définition de critères clairs, la création d’un organe consultatif chargé de l’instruction des demandes sur le plan scientifique et la mise en place d’une procédure transparente.

Il est désormais **urgent d’achever ce cycle législatif**. L’adoption en 2023 de ces deux lois-cadres résulte d’une démarche vertueuse qui a pour objectif de faciliter l’instruction des demandes de restitution, sans faire de concession sur l’expertise. **Adopter le troisième volet de ce triptyque permettra là encore d’allier la rigueur scientifique à une procédure claire et transparente.**

Le recours aux conventions de dépôt : un procédé de restitution qui ne dit pas son nom

Les sénateurs Max Brisson et Pierre Ouzoulias, rapporteurs de la mission d’information sur les restitutions des biens culturels appartenant aux collections publiques ⁽¹⁾, regrettaient le choix du gouvernement de recourir à l’établissement de **conventions de dépôt dans la perspective d’un retour définitif des biens culturels ou restes humains revendiqués**.

Les rapporteurs dénonçaient dans leur rapport une « *véritable instrumentalisation de la procédure de dépôt, conçue exclusivement pour permettre une sortie temporaire du territoire douanier de trésors nationaux* ». La conclusion des conventions de dépôt a, selon les sénateurs, oblitéré tout débat sur l’opportunité et le bien fondé des restitutions et créé d’importants précédents, contribué à transformer le Parlement en chambre d’enregistrement des décisions de l’exécutif et à priver les musées de tout travail scientifique au regard de la rapidité de la conclusion des conventions.

Ont notamment fait l’objet d’une convention de dépôt :

- 297 manuscrits royaux de la dynastie Joseon, remis à la République de Corée en 2011 ;
- le sabre dit d’El Hadj Omar Tall, revendiqué par le Sénégal dans le cadre d’une demande en date du 8 août 2019, restitué par la suite ;
- vingt-quatre crânes algériens, remis le 3 juillet 2020 à l’Algérie et inhumés dès le surlendemain ;
- un objet décoratif en forme de couronne qui surplombait le dais de la reine Ranavalona III, remis à Madagascar le 5 novembre 2020, à la suite d’une demande de restitution en date du 20 février de la même année.

(1) Rapport d’information fait au nom de la commission de la culture, de l’éducation et de la communication par la mission d’information sur les restitutions des biens culturels appartenant aux collections publiques, par MM. Max Brisson et Pierre Ouzoulias, Sénat, n° 239 (2020-2021), 16 décembre 2020.

(1) Sénat (2025-2026), rapport fait au nom de la commission de la culture, de l’éducation, de la communication et du sport 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, par Mme Catherine Morin-Desailly, n° 290, 21 janvier 2026.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 1^{er} du projet de loi vise à insérer une **nouvelle section** au sein du chapitre V du titre I^{er} du livre I^{er} du code du patrimoine, consacrée aux biens culturels provenant d'États qui, du fait d'une appropriation illicite, en ont été privés. Cette quatrième section comporterait **huit nouveaux articles L. 115-10 à L. 115-17**.

A. LE CHAMP D'APPLICATION DU TEXTE

L'article L. 115-10 instaure une **dérogation au principe d'inaliénabilité des biens du domaine public à des fins de restitution d'un bien culturel à un État** qui en fait la demande. Les biens culturels concernés par ce dispositif sont ceux présentant un intérêt public du point de vue de l'histoire, de l'art, de l'archéologie, de la science ou de la technique, mentionnés à l'article L. 2112-1 du code général de la propriété des personnes publiques, à l'exception des documents conservés à la Bibliothèque nationale de France dans le cadre du dépôt légal et des archives publiques.

L'article L. 115-17 prévoit que les dispositions de la nouvelle section introduite par le projet de loi seraient **applicables aux biens incorporés aux collections publiques par dons et legs avant et après l'entrée en vigueur du texte**, par dérogation à l'article L. 451-7 du code du patrimoine qui dispose que les biens incorporés par dons ou legs ne peuvent être déclassés. **En présence d'une clause contraire stipulée dans la libéralité, le recueil du consentement des ayants droit sera nécessaire pour procéder au déclassement du bien**. Dans ce but, l'intention de la restitution sera notifiée à l'auteur de la libéralité et aux ayants droit par acte extrajudiciaire et signalée par publication dans un journal d'annonces légales, par voie d'affichage et sur le site 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**.

Cette dernière disposition fait toutefois peser un **risque d'inconstitutionnalité** sur le dispositif dérogatoire applicable aux biens issus de dons et legs, soulevé par le Conseil d'État. Dans son avis, en son point 17, celui-ci rappelle que **seul un motif d'intérêt général supérieur pourrait justifier qu'il soit dérogé à la volonté de l'auteur de la libéralité** de faire entrer le bien au sein des collections publiques. En l'absence d'un tel intérêt supérieur « *la méconnaissance de la volonté de l'auteur de la libéralité emporterait une atteinte disproportionnée au droit de propriété* »⁽¹⁾. Or, l'intérêt général poursuivi par le texte ne paraît pas, aux yeux du Conseil, « *de nature à écarter la protection de la volonté des auteurs des libéralités* »⁽²⁾. En effet, il précise en son considérant 19

(1) Conseil d'État, op. cit., cons. 17.

(2) Ibid., cons. 19.

que **l'objectif poursuivi ne se rattache à aucun des principes énoncés par la Constitution et que le texte ne procède pas de l'application d'un principe conventionnel**. À la différence des textes consacrés à la restitution des biens culturels dans le cadre des spoliations antisémites et à la restitution de restes humains, **le motif d'intérêt général n'est pas considéré comme impérieux**.

Si le Conseil d'État indique qu'aucune considération constitutionnelle ou conventionnelle ne fait obstacle à ce que le projet de loi prévoit le déclassement d'un bien acquis par dons ou legs à compter de l'entrée en vigueur de la loi, il estime que « *l'existence d'une condition spécifique contraire stipulée dans la libéralité [...] est de nature à y faire obstacle* » et que la renonciation à une telle clause « **ne peut être qu'expresse et ne saurait [...] être présumée dans le silence des intéressés** »⁽¹⁾. L'absence de réponse des ayants droit identifiés en présence d'une clause contraire à la restitution ne saurait alors permettre la restitution du bien. **Le projet de loi porterait à la liberté de disposer de l'auteur de la libéralité et à son droit de propriété une atteinte non proportionnée à l'intérêt général qu'il poursuit.**

Mme Morin-Desailly, rapporteure du texte au Sénat, précise toutefois dans son rapport que **le risque d'inconstitutionnalité de cette disposition apparaît mesuré⁽²⁾ et l'atteinte au droit de propriété proportionnée** : le périmètre des biens culturels pouvant faire l'objet d'une demande de restitution est suffisamment précis, les demandes de restitutions seront systématiquement examinées par une commission indépendante (tel que le prévoit le texte modifié par le Sénat) et la recherche du consentement des ayants droit en cas de clause contraire au déclassement du bien sera automatique, par le biais de diligences définies de manière proportionnées. Comme indiqué par la rapporteure du texte au Sénat, le ministère de la justice a souligné **l'absence de jurisprudence constitutionnelle portant spécifiquement sur l'application d'une loi nouvelle à des libéralités consenties avant son entrée en vigueur**, qui ne permet pas de trancher ces questionnements de manière définitive⁽³⁾.

Le rapporteur souligne **la nécessité de construire un dispositif équilibré qui ne freine pas l'intention de futurs donataires et légataires tout en garantissant l'application effective du texte**. De nombreux biens étant issus de dons et legs, une limitation des possibilités de restituer en cas d'absence de réponse des ayants droit aurait pour effet de rendre le texte **partiellement inopérant**.

(1) Ibid., cons. 20.

(2) Sénat, op. cit., page 24. Voir également, pages 18 à 24, la description des analyses développées par le Conseil d'État et le gouvernement en la matière.

(3) Ibid.

B. LE PÉRIMÈTRE DES BIENS CULTURELS POUVANT FAIRE L'OBJET D'UNE DEMANDE DE RESTITUTION

L'article L. 115-10 prévoit que la demande de restitution émane d'un État, porte sur un bien culturel dont l'État demandeur a été illicitement privé et ait pour objectif de « *permettre la réappropriation par son peuple de biens constituant des éléments fondamentaux de son patrimoine* ». Les demandes à l'initiative de groupes de personnes ou de communautés sont par conséquent exclues du dispositif.

Le Conseil d'État considère dans le point 9 de son avis que cet objectif répond à un **motif d'intérêt général suffisant pour que la restitution des biens culturels à un État ne porte pas d'atteinte disproportionnée à la propriété publique**. Par ailleurs, il souligne que le nombre limité de demandes de restitution reçues ne fait pas porter de risque qui tendrait à compromettre la continuité du service public.

L'article L. 115-11 prévoit plusieurs critères afin de préciser le périmètre des biens culturels qui peuvent faire l'objet d'une demande de restitution :

– un critère géographique, qui précise que le bien culturel réclamé doit provenir du **territoire actuel** de l'État demandeur ;

– un critère temporel, en application duquel le bien dont il est demandé restitution doit avoir été illicitement acquis **entre le 10 juin 1815**, date de la signature du traité de Vienne fixant les nouvelles frontières européennes **et le 23 avril 1972**, veille de l'entrée en vigueur de la convention de l'Unesco de 1970 ;

– un critère portant sur le **mode d'acquisition du bien réclamé, illicitement acquis** par vol, par pillage, par cession ou libéralité obtenue par la contrainte, la violence ou d'une personne qui ne pouvait disposer du bien ;

– enfin, le bien culturel ne doit pas avoir fait l'objet d'un accord international conclu par la France antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi issue du présent projet.

Comme précisé à l'article L. 115-15, le dispositif serait **applicable aux biens culturels contenant des éléments de corps humain**. Ce même article prévoit trois exclusions :

– les **restes humains**, dont les demandes de restitution doivent être effectuées dans le cadre des dispositions de la loi précitée du 26 décembre 2023 relative à la restitution de restes humains appartenant aux collections publiques ;

– 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'études scientifiques, afin de n'inclure que les biens issus de fouilles clandestines. La majeure partie des biens archéologiques conservés dans les collections publiques seraient ainsi exclus du champ de la future loi ;

– les **biens militaires** saisis par les forces armées qui, par leur nature, leur destination ou leur utilisation, ont contribué aux activités militaires – une rédaction partiellement empruntée aux dispositions 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. Si la saisie des biens militaires a été progressivement encadrée depuis le XVIII^e siècle en droit français et à compter de la fin du XIX^e siècle en droit international ⁽¹⁾, la rapporteure du texte au Sénat souligne néanmoins que **l'ensemble des règles applicables aux biens militaires n'est pas applicable « de manière homogène, aux saisies effectuées par l'armée française sur la période couverte par le projet de loi »**, notamment en raison de la non-rétroactivité des instruments en vigueur. La rédaction retenue vise en conséquence à exclure de façon assez large les biens militaires, tout en incluant **dans le champ d'application de la loi les biens culturels saisis par les forces armées dans le cadre de pillage**, n'ayant par nature pas contribué aux activités militaires.

Enfin, il est précisé qu'en cas de demandes concurrentes provenant de deux États, un **règlement diplomatique** entre les États demandeurs détermine quelle requête sera examinée.

C. LA PROCÉDURE ADMINISTRATIVE DE DEMANDE DE RESTITUTION

L'article L. 115-13 prévoit la **possibilité de constituer en concertation avec l'État demandeur un comité scientifique** pour les besoins de l'examen de la demande de restitution. À l'image des dispositions de la loi relative à la restitution de restes humains appartenant aux collections publiques, les modalités de fonctionnement ainsi que de la constitution d'un tel comité seraient **précisées par un décret en Conseil d'État** qui déterminerait également les conditions d'application de la section nouvellement introduite.

La sortie du domaine public est prononcée **par décret en Conseil d'État** après instruction de la demande par le ministère de la culture et, le cas échéant, le ministère dont relèvent les collections concernées. L'approbation du propriétaire public est requise si le bien réclamé appartient à une personne morale de droit public autre que l'État.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

A. SUR LE PÉRIMÈTRE DES BIENS CONCERNÉS

À l'initiative de la rapporteure du texte, la commission de la culture du Sénat a adopté un amendement ⁽²⁾ modifiant la première borne chronologique déterminant le périmètre des biens restituables. **La date du 20 novembre 1815, date de signature du second traité de Paris** par lequel ont été redessinées les frontières de

(1) Notamment par les conventions de la Haye du 18 octobre 1907 et du 14 mai 1954, entrée en vigueur en France en 1957.

(2) https://www.senat.fr/amendements/commissions/2024-2025/871/Amdt_COM-8.html

la France et de ses possessions en outre-mer est substituée à celle du 10 juin 1815. Selon l'exposé sommaire de l'amendement adopté, cette date qui correspond à l'ouverture de la période du second empire colonial est plus pertinente. La date du 10 juin 1815, lendemain de la signature de l'acte final du congrès de Vienne, était considérée par la rapporteure comme un jalon historique adapté pour les seuls États européens, affaiblissant de fait sa portée symbolique.

Dans un objectif de **clarté et d'intelligibilité** du texte, le Sénat a modifié l'articulation des articles L. 115-11 et L. 115-15 ⁽¹⁾ afin de **déterminer une liste unique de critères de restituabilité à l'article L. 115-11, mentionnant les catégories de bien exclus du dispositif**. Cet amendement modifie également la rédaction des dispositions qui concernent les biens archéologiques afin de mentionner, plutôt que la passation d'un accord de partage fouille formalisé – qui ne peut être systématiquement retrouvé – le fait qu'il ait été procédé à un tel partage.

La commission de la culture n'a pas souhaité amender les dispositions applicables aux biens entrés dans les collections publiques par dons et legs dans le sens de l'avis rendu par le Conseil d'État, estimant le risque d'inconstitutionnalité limité. Un amendement de la rapporteure, adopté par la commission ⁽²⁾, précise qu'en présence d'une clause contraire au déclassement du bien faisant l'objet de la demande de restitution dans la libéralité ayant permis son incorporation aux collections publiques, **le consentement du disposant doit être recherché**. La rédaction initiale de l'article 1^{er} prévoit en effet uniquement la recherche du consentement de ses ayants droit.

En séance publique, le Sénat a adopté **deux amendements rédactionnels**, déposés par la rapporteure, portant sur les dispositions encadrant le périmètre des biens culturels concernés.

B. SUR LA PROCÉDURE DE RESTITUTION

Sur proposition de sa rapporteure, la commission de la culture a **remanié la procédure d'instruction de la demande de restitution** ⁽³⁾.

Premièrement, la constitution du comité scientifique, optionnelle dans le texte initial, a été rendue **systématique**. Il est désormais précisé que ce comité scientifique, constitué en concertation avec l'État demandeur, **représente les deux États de manière équilibrée**, une rédaction empruntée à la loi du 26 décembre 2023 relative à la restitution de restes humains appartenant aux collections publiques.

Plus encore, afin de renforcer la procédure d'instruction, la commission a souhaité créer une **commission nationale des restitutions**, formation spécialisée du Haut Conseil des musées de France, dont les missions sont définies à l'article

(1) https://www.senat.fr/amendements/commissions/2024-2025/871/Amdt_COM-9.html

(2) https://www.senat.fr/amendements/commissions/2024-2025/871/Amdt_COM-12.html

(3) https://www.senat.fr/amendements/commissions/2024-2025/871/Amdt_COM-10.html

L. 430-1-1 nouveau du code du patrimoine. Celle-ci aurait pour mission **d'émettre un avis sur les demandes de restitutions de biens culturels** prévues par la section introduite par l'article 1^{er} ainsi que de **définir des recommandations en matière de recherche de provenance**. Les ministres concernés ainsi que les présidents des commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat auront la faculté de consulter la commission nationale sur toute question relative à la circulation et à la restitution des biens culturels. Consultée sur la constitution du comité scientifique, il est prévu que la commission nationale des restitutions **examine la demande de restitution au regard des critères prévus à l'article L. 115-11**. À l'issue de cet examen, la commission nationale devra émettre **un avis public et motivé sur la demande de restitution, auquel sera annexé**, sous réserve de l'approbation de l'État demandeur, **le rapport établi par le comité scientifique**.

La composition de la commission permanente est précisée à l'article L. 430-1-2 du code du patrimoine. En seront membres, désignés parmi les membres du Haut Conseil des musées de France, **deux députés et deux sénateurs** ⁽¹⁾, des représentants de **l'État**, des représentants des **collectivités territoriales** et des représentants des **personnels participant aux activités scientifiques des musées de France**. La commission sera également composée d'un **membre du Conseil d'État**, qui la présidera, d'un **magistrat de la Cour de cassation** et de **personnalités qualifiées** choisies en raison de leurs compétences en matière d'histoire, d'histoire de l'art, de droit du patrimoine culturel, d'histoire du droit, d'archéologie et d'ethnologie. Ces dernières pourront également être désignées parmi les membres du Haut Conseil des musées de France. Il est précisé que les membres de la commission exercent leurs fonctions à titre gratuit.

L'articulation entre la consultation du comité scientifique et celle de la commission nationale des restitutions a été précisée par un amendement déposé par le gouvernement en séance publique ⁽²⁾. La consultation de la commission sur la composition du comité scientifique a été supprimée est remplacée par une simple information. Il est précisé que **la commission nationale examine la demande de restitution dans un second temps, à l'issue de l'examen conduit par le comité scientifique bilatéral**. Les dispositions relatives aux compétences de la commission ont été reformulées dans un souci de clarté. Enfin, la mention selon laquelle les membres de la commission nationale des restitutions exercent leurs fonctions à titre gratuit a été supprimée.

C. SUR L'INFORMATION DU PARLEMENT

Des dispositions relatives à l'information du Parlement ont été ajoutées à la suite de l'adoption, par la commission de la culture, d'un amendement de sa rapporteure ⁽³⁾. À l'instar de la loi relative à la restitution de restes humains appartenant aux collections publiques, il est prévu que, dans un délai d'un mois à

(1) *L'amendement intègre une modification de l'article L. 430-1 du code du patrimoine afin de modifier en conséquence le nombre de parlementaires membres du Haut Conseil des musées de France.*

(2) https://www.senat.fr/amendements/textes/2025-2026/291.html#AMELI_SUB_4_Article_1

(3) https://www.senat.fr/amendements/commissions/2024-2025/871/Amdt_COM-11.html

compter de leur réception, **le gouvernement informe les commissions permanentes compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat des demandes de restitutions reçues**. Par ailleurs, il est prévu que **le gouvernement remette annuellement au Parlement un rapport présentant les demandes de restitution reçues, les décisions de sortie du domaine public prises, accompagnée des avis rendus par le comité scientifique et la commission nationale des restitutions, les restitutions intervenues en application des dispositions du présent texte et les demandes de restitution n'ayant pas abouti à une décision de sortie du domaine public**.

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION

Les modifications apportées par le Sénat permettent, d'une part, **d'améliorer l'articulation des dispositions** de la nouvelle section introduite dans le code du patrimoine, dans un souci d'intelligibilité de la loi. D'autre part, **l'introduction d'une commission permanente des restitutions qui consacrerait ses travaux aux restitutions de biens culturels paraît de bon aloi** : composée de personnes aux compétences reconnues, cette commission pourrait, au fil de ses avis, contribuer à **l'élaboration d'une véritable doctrine en matière de restitution des biens culturels**. Par ailleurs, cette commission pourrait également, le cas échéant, constituer un **interlocuteur privilégié des commissions analogues qui seraient mises en place dans les États demandeurs**.

Le rapporteur demeure lucide sur la difficulté de répondre à l'ensemble des demandes de restitution, auxquelles la loi-cadre ne peut apporter de solution complète. Il précise que **l'élaboration d'une loi-cadre ne signe pas la fin du recours aux lois d'espèce** : les demandes reçues dont les caractéristiques ne rempliraient pas les critères énoncés à l'article L. 115-11 nouveau du code du patrimoine pourront toujours, si le législateur l'estime pertinent, faire l'objet d'une loi spécifique pour déroger au principe d'inaliénabilité des biens appartenant aux collections publiques afin d'autoriser la restitution.

Enfin, il souhaite rappeler **l'importance de la recherche de provenance**, indispensable à la mise en œuvre de ce texte. Les travaux conduits par les services du ministère de la culture et des musées de France en matière d'identification des parcours des œuvres conservées dans les collections nationales sont cruciaux. **Seule la poursuite de la recherche de provenance pourra garantir l'effectivité du texte, dont elle constitue la véritable pierre angulaire**. Le dispositif juridique élaboré dans le cadre du présent texte ne saurait s'appliquer en l'absence d'une politique ambitieuse de recherche de provenance afin d'identifier les biens susceptibles de faire l'objet d'une demande de restitution.

La commission des affaires culturelles et de l'éducation a adopté dix-huit amendements, sur proposition de la rapporteure pour avis au nom de la commission des affaires étrangères ou sur proposition du rapporteur, dont sept amendements rédactionnels.

A. RENFORCER L'INFORMATION DU PARLEMENT

La commission a adopté un amendement du rapporteur ⁽¹⁾ précisant le contenu du rapport établi par le comité scientifique. Ce rapport devra dresser la liste **des travaux conduits ainsi que celle des biens qui satisfont aux critères** énoncés à l'article L. 115-11 nouveau du code du patrimoine. L'amendement **renforce également l'information du Parlement** ; celui-ci sera informé de la création et de la composition du comité scientifique et le rapport de ce dernier sera transmis au gouvernement, aux commissions permanentes compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat et à l'État demandeur. Il sera rendu public sous réserve de l'approbation de l'État demandeur. En conséquence, et pour éviter toute redondance, ce rapport ne sera pas annexé à l'avis que rendra la commission permanente.

Contre l'avis de son rapporteur, la commission a également adopté un amendement de la commission des affaires étrangères ⁽²⁾ précisant que **le comité scientifique dispose d'un délai de deux ans pour rendre son rapport**.

Le texte adopté par la commission prévoit également que **l'État demandeur soit informé en cas de rejet de la demande de restitution** ⁽³⁾.

Un amendement de la commission des affaires étrangères a été adopté ⁽⁴⁾, **qui prévoit que la commission des affaires étrangères est informée**, au même titre que la commission des affaires culturelles, de la réception des demandes de restitution.

Plusieurs amendements de la commission des affaires étrangères sont venus compléter le contenu du rapport transmis annuellement par le gouvernement au Parlement. Il est désormais mentionné que ce rapport indique **l'état d'avancement du traitement des demandes de restitution** ⁽⁵⁾, signale **les divergences éventuelles d'appréciation** entre le périmètre de la restitution retenu par le gouvernement dans le décret en Conseil d'État qui procède à la sortie du bien du domaine public et les recommandations du comité scientifique et de la commission nationale des restitutions ⁽⁶⁾ et précise **les moyens mis en œuvre pour favoriser l'identification et la provenance des biens culturels** susceptibles d'être restitués ⁽⁷⁾.

(1) <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/amendements/2408/CIION-CEDU/AC41>

(2) <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/amendements/2408/CIION-CEDU/AC4>

(3) <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/amendements/2408/CIION-CEDU/AC5>

(4) <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/amendements/2408/CIION-CEDU/AC7>

(5) <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/amendements/2408/CIION-CEDU/AC8>

(6) <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/amendements/2408/CIION-CEDU/AC9>

(7) <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/amendements/2408/CIION-CEDU/AC10>

B. CLARIFIER L'INTITULÉ ET LA COMPOSITION DE LA COMMISSION DE RESTITUTION DE BIENS CULTURELS

La commission des affaires culturelles a adopté un amendement du rapporteur ⁽¹⁾ visant à **renommer « commission de restitution de biens culturels » la « commission nationale des restitutions »**, afin d'éviter toute confusion avec la commission pour la restitution des biens et l'indemnisation des victimes de spoliations antisémites (CIVS). La commission créée par le présent texte n'aura vocation à être **compétente que sur les restitutions de biens culturels prévus à la section IV nouvelle** du chapitre V du titre I^{er} du livre I^{er} du code du patrimoine, et non sur l'ensemble des restitutions de biens culturels ou de restes humains prévus par la loi.

Un amendement du rapporteur adopté par la commission ⁽²⁾ prévoit **qu'un décret en Conseil d'État détermine la composition de la commission de restitution de biens culturels et les modalités de désignation de ses membres, de son fonctionnement et de publication de ses avis**. Ainsi, il n'apparaît plus nécessaire de préciser que les membres de la commission mentionnés au 1^o à 4^o de l'article L. 430-1-1 nouveau peuvent être désignés parmi ceux du Haut Conseil des musées de France. Un amendement du rapporteur ⁽³⁾ prévoit un assouplissement des conditions ayant trait à la composition du Haut Conseil des musées de France, sur lequel s'adosse la commission. Cet amendement supprime également l'augmentation du nombre de parlementaires membres du Haut Conseil des musées de France introduite par le Sénat : les modalités de composition de la commission étant renvoyées à un décret, il n'est plus indispensable de faire coïncider le nombre de parlementaires membres de la commission avec le nombre de parlementaires membres du Haut Conseil.

Enfin, la commission a adopté un amendement du rapporteur ⁽⁴⁾ qui prévoit que la commission puisse compter parmi ses membres désignés en tant que personnalités qualifiées des personnes compétentes dans le domaine du **patrimoine écrit**.

*

* *

(1) <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/amendements/2408/CION-CEDU/AC42>

(2) <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/amendements/2408/CION-CEDU/AC50>

(3) <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/amendements/2408/CION-CEDU/AC46>

(4) <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/amendements/2408/CION-CEDU/AC49>

Article 2

Extension du périmètre temporel de la procédure judiciaire d'annulation de l'acquisition d'un bien volé ou illicitement exporté relevant des collections publiques

Adopté par la commission sans modification

L'article 2 étend le périmètre temporel de la procédure judiciaire d'annulation de l'acquisition d'un bien culturel volé ou illégalement exporté prévue par l'article L. 124-1 du code du patrimoine, conformément à la convention de l'Unesco du 14 novembre 1970.

Le Sénat a adopté cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT

La convention concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels a été adoptée le 14 novembre 1970 par la conférence générale de l'Unesco et est entrée en vigueur le 24 avril 1972⁽¹⁾. Ratifiée par la France le 7 janvier 1997, elle donne un cadre commun aux 149 États parties sur les mesures à prendre pour lutter contre le trafic de biens culturels.

Les dispositions permettant l'application de cette convention ont été introduites à l'article L. 124-1 du code du patrimoine par l'article 56 de la loi n° 2016-925 du 16 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (dite LCAP).

L'article L. 124-1 du code du patrimoine prévoit que **la personne publique propriétaire d'un bien culturel puisse demander au juge judiciaire d'annuler l'acquisition d'un bien lorsqu'il est prouvé que celui-ci a été volé ou illicitement exporté, en contradiction avec les dispositions de la convention précitée**. La personne publique demande en outre au juge judiciaire d'ordonner la **restitution du bien concerné à l'État d'origine ou à son propriétaire légitime**, si ceux-ci en font la demande. Cet article est seulement applicable aux biens culturels dont le vol ou l'exportation illicite est survenu **après la ratification de la convention par les deux États concernés, soit au plus tôt à compter de 1997**, date de sa ratification par la France.

En raison de ce périmètre d'application restreint, aucune restitution d'un bien culturel au titre des dispositions de l'article L. 124-1 du code du patrimoine n'a été effectuée à ce jour⁽²⁾.

(1) Conformément aux dispositions de son article 21, la convention est entrée en vigueur trois mois après la date du dépôt du troisième instrument de ratification, d'acceptation ou d'adhésion.

(2) Plusieurs restitutions de biens culturels ont été effectuées en application de la convention de l'Unesco avant l'inscription des dispositions de l'article L. 124-1 du code du patrimoine : cinq fragments de fresque de la tombe de Tekity conservés au musée du Louvre ont été restitués à l'Égypte en 2009 et plusieurs plaques en or conservées au musée Guimet ont été rendues à la Chine en 2015.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 2 du projet de loi prévoit **d'étendre le périmètre temporel de la procédure judiciaire de restitution à la date d'entrée en vigueur de la convention, soit à compter du 24 avril 1972**, quelle que soit la date de ratification de celle-ci par les États parties.

Cette extension du périmètre temporel est nécessaire afin de garantir une **bonne articulation de ce régime avec le dispositif de restitution prévu à l'article 1^{er}** du projet de loi, qui couvre une période précédant l'entrée en vigueur de la convention, jusqu'au 23 avril 1972. Sans ajustement, le projet de loi créerait une **période de vide juridique d'au moins vingt-quatre années**. Toute demande de restitution d'un bien acquis de manière illicite durant cette période ne relèverait alors ni de l'un ni de l'autre dispositif, et la restitution ne pourrait être accordée qu'à la faveur d'une loi d'espèce. Le Conseil d'État considère en outre dans son avis (point 13) *« qu'aucune règle supra législative, notamment d'ordre conventionnel, ne fait obstacle à ce que, par cette modification, le législateur décide que les dispositions de l'article L. 124-1 pourront s'appliquer désormais à des biens volés ou illicitement exportés à une date moins tardive que celle prévue par la Convention pour l'application par la France du dispositif concerné que ces dispositions de droit interne ont pour objet de mettre en œuvre. En effet, 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, pour autant, celui dans lequel sont circonscrites les obligations de ces derniers à son propre égard »*.

La date du 23 avril 1972 deviendrait alors la **date charnière entre les deux dispositifs de restitution**. Le recours à l'un ou l'autre de ces dispositifs sera déterminé par la date d'acquisition du bien culturel concerné. Comme le souligne le Conseil d'État, le régime de ces deux procédures est différent : la première est **une procédure administrative, conduite dans le cadre d'un dialogue diplomatique** et ayant pour origine une demande émanant d'un État étranger ; la seconde est **une procédure judiciaire, s'inscrivant dans le cadre d'une convention internationale**, à l'initiative de la personne publique.

Les conditions d'applications de l'article L. 124-1 ainsi modifié devront être **précisées dans un décret d'application, déjà prévu par le second alinéa de cet article**, qui n'avait jusqu'alors pas été considéré comme nécessaire par le ministère de la culture et le secrétariat général du gouvernement. Le rapporteur, de concert avec la rapporteure de la commission de la culture du Sénat et le Conseil d'État, **souligne la nécessité de publier ce texte d'application**.

Selon le ministère de la culture, interrogé par le rapporteur, **deux ensembles de biens acquis entre 1972 et 1997⁽¹⁾ qui échappent actuellement à la procédure prévue par la convention pourraient être restitués** en application des dispositions l'article L. 124-1 tel que modifié par l'article 2, si ce dernier venait à être adopté.

(1) Demande de l'Italie datant de 2018, renouvelée en 2022, et demande du Népal, voir annexe n° 1.

Le Sénat a adopté cet article sans modification.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission des affaires culturelles a adopté cet article sans modification.

*

* *

Article 3

Application immédiate de la loi aux demandes de restitution en cours d'examen

Adopté par la commission sans modification

L'article 3 prévoit l'application immédiate de loi aux demandes de restitution en cours d'examen.

Le Sénat a adopté cet article sans modification.

Cet article prévoit que les demandes de restitution ayant été adressées à la France avant l'entrée en vigueur de la future loi et qui seraient en cours d'examen au moment de cette entrée en vigueur puissent être instruites selon les nouvelles dispositions.

Le Sénat a adopté cet article sans modification.

La commission a adopté cet article sans modification.

*

* *

AVIS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

La commission des affaires étrangères s'est saisie pour avis du projet de loi relatif à la restitution de biens culturels provenant d'États qui, du fait d'une appropriation illicite, en ont été privés, transmis par le Sénat le 28 janvier 2026.

Ce projet de loi complète l'adoption de deux autres lois-cadres, l'une relative aux biens culturels ayant fait l'objet de spoliations dans le contexte des persécutions antisémites perpétrées entre 1933 et 1945 ⁽¹⁾ et l'autre concernant les restes humains appartenant aux collections publiques ⁽²⁾. Ces trois textes poursuivent le même objectif : permettre au gouvernement de restituer des biens appartenant aux collections nationales sans devoir passer par une loi d'espèce, sous réserve du respect de critères précis fixés par le législateur.

Si ce sujet touche directement à la politique culturelle de la France, compte tenu de ses effets sur les collections publiques et sur leurs lieux de conservation, il représente également un enjeu fondamental pour l'image de la France sur la scène internationale et les relations qu'elle entretient avec de nombreux pays, en particulier sur le continent africain. À l'approche du prochain sommet Afrique France (*Africa Forward*) au Kenya en mai 2026, il était urgent que la France progresse sur la question des restitutions, sur laquelle le président de la République a pris des engagements forts depuis son discours à l'université de Ouagadougou en 2017.

Il s'agit d'une étape indispensable pour la construction de la mémoire et de l'identité nationale des pays dont les biens culturels ont été emportés par la France au cours de la colonisation. Or, aujourd'hui, à l'exception de certains cadeaux diplomatiques et de quelques lois d'espèce qui ont permis des restitutions au Bénin, au Sénégal et à la Côte d'Ivoire, les restitutions sont rares et ne répondent pas à l'attente suscitée. Les engagements internationaux de la France en la matière sont certes peu contraignants mais il était indispensable de prendre l'initiative de créer un mécanisme juridique clair, prévisible, simplifié pour accélérer le traitement des demandes légitimes des pays qui ont été privés d'une partie de leur histoire.

La mise en place de critères de restituabilité transparents et d'un examen des demandes de restitution par un comité scientifique bilatéral – que le Sénat a rendu obligatoire – devrait permettre aux États concernés de redécouvrir une partie de leur culture, et particulièrement en Afrique dont l'immense majorité du patrimoine est en Europe.

(1) Loi n° 2023-650 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, [lien internet](#).

(2) Loi n° 2023-1251 du 26 décembre 2023 relative à la restitution de restes humains appartenant aux collections publiques, [lien internet](#).

Cela ne sera pas sans difficulté, qu'il s'agisse d'identifier les objets, de définir leur provenance ou de connaître la manière dont ils ont été acquis. Tout devra donc être fait par la France pour faciliter ces restitutions : moyens financiers et humains suffisants, délais de réponse rapides, accompagnement des pays demandeurs s'ils le souhaitent.

Ce projet de loi est un acte diplomatique fort en direction des partenaires historiques de la France, qui devrait permettre d'ouvrir de nouvelles voies de coopération, en particulier en matière culturelle et d'apaiser les tensions qui découlent du passé colonial.

I. MALGRE UN CADRE JURIDIQUE INTERNATIONAL PEU CONTRAIGNANT, LA FRANCE A PRIS DES ENGAGEMENTS FORTS POUR REpondre AUX DEMANDES DE RESTITUTIONS DE BIENS CULTURELS EMISES PAR SES PARTENAIRES HISTORIQUES

A. LA RESTITUTION DES BIENS CULTURELS, ENJEU DIPLOMATIQUE ANCIEN, FAIT L'OBJET D'UN ENCADREMENT JURIDIQUE INTERNATIONAL TARDIF ET PEU CONTRAIGNANT

1. Des pillages aux cadeaux diplomatiques en passant par les réparations de guerre, les biens culturels et leur restitution sont depuis longtemps au cœur des relations internationales

L'appropriation des biens culturels à l'occasion des guerres est une pratique ancienne. Les traités de paix réglaient le plus souvent la question des œuvres saisies au cours des conflits, soit pour qu'elles soient restituées par le perdant au vainqueur, soit pour qu'elles soient conservées par le vainqueur comme une réparation pour les dommages de guerre subis. L'Union soviétique a ainsi conservé, en dehors de tout accord juridique, les œuvres qu'elle a emporté d'Allemagne au cours de la seconde guerre mondiale, les considérant comme un dédommagement pour les millions de livres et les centaines de milliers d'œuvres détruites par l'Allemagne nazie sur le territoire russe ⁽¹⁾.

En 1815, à la chute de l'empire de Napoléon I^{er}, le Congrès de Vienne a donné un premier cadre juridique formel aux restitutions de ces biens. Entre juin et novembre 1815, le musée du Louvre a dû rendre plus de 5 200 œuvres saisies lors des conquêtes aux pays vainqueurs. À l'époque, les débats portent déjà sur la sélection des œuvres, la définition de leur provenance, leur conservation et leur valorisation ou encore le risque qu'elles soient revendues à des fins spéculatives. À cette époque également, les pays bénéficiaires considéraient ces restitutions comme une étape essentielle pour la construction de leur identité culturelle et nationale.

(1) Jean-Luc Martinez, 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*, 27 avril 2023, p. 17, [lien internet](#).

Un seul accord portant sur la restitution des biens saisis au cours de la colonisation a été conclu par la France, avec l'Algérie le 11 juillet 1968 ⁽¹⁾. Hormis cette exception, la question des biens saisis au cours des guerres de colonisation et de décolonisation, mais aussi tout au long de la présence française, n'a été réglée par aucun accord bilatéral. Pourtant, bien que les instructions militaires de l'époque autorisaient la saisie des biens militaires et interdisaient celle des biens culturels, de nombreux objets ont été emportés ou envoyés en France.

Avant le mouvement de restitution engagé par la France en 2017, seules quelques restitutions de biens culturels avaient été opérées, souvent sous la forme de cadeaux offerts par des chefs d'États français à leurs homologues étrangers lors de déplacements officiels. C'est ainsi que le général de Gaulle a donné trois emblèmes mexicains aux autorités de ce pays en 1964, que François Mitterrand en 1993 puis Nicolas Sarkozy en 2010 ont remis chacun l'un des 297 manuscrits royaux coréens conservés en France lors de leur visite en Corée du Sud, que Jacques Chirac a rendu à l'Algérie le sceau du Dey d'Alger en 2003. Ces objets n'ont pas été formellement sortis des collections publiques, soit parce qu'ils ont seulement été placés en dépôt dans les pays concernés, soit parce que le don n'a fait l'objet d'aucun règlement juridique.

La mise en place d'une procédure spécifique, telle qu'elle est prévue par le projet de loi, et d'une doctrine nationale en matière de restitution des biens culturels constituera donc une nouveauté historique et une avancée majeure, notamment pour la diplomatie française.

2. La saisie et la restitution des biens culturels font l'objet d'un encadrement juridique international peu contraignant

Plusieurs textes de droit international, auquel la France a souscrit, font référence à la question de l'appropriation des biens culturels et à leur restitution.

Le protocole pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, signé à La Haye en 1954 prévoit que chacune des parties « *s'engage à empêcher l'exportation de biens culturels d'un territoire occupé par elle lors d'un conflit armé* ». Si tel est le cas, elle doit « *remettre à la fin des hostilités, aux autorités compétentes du territoire précédemment occupé, les biens culturels qui se trouvent chez elle. Ils ne pourront jamais être retenus au titre de dommages de guerre* » ⁽²⁾.

L'article 1^{er} du pacte international relatif aux droits civils et politiques et de celui relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966 affirment que les peuples « *assurent librement leur développement [...] culturel* », « *peuvent disposer librement de leurs richesses* » et « *ne [peuvent] être privé[s] de [leurs] propres moyens de subsistance* ».

(1) « *Près de trois cents œuvres d'art ont été restituées par la France* », *Le Monde*, 4 décembre 1969, [lien internet](#).

(2) *I du protocole pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé*, La Haye, 14 mai 1954, [lien internet](#).

La convention de l'UNESCO ⁽¹⁾ de 1970 concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels indique dans son préambule que « *les biens culturels sont un des éléments fondamentaux de la civilisation et de la culture des peuples* ». Elle prévoit que les États parties s'engagent « *à prendre des mesures appropriées pour saisir et restituer à la requête de l'État d'origine partie à la Convention tout bien culturel ainsi volé et importé* » (article 7) et « *à faire en sorte que leurs services compétents collaborent en vue de faciliter la restitution, à qui de droit, dans les délais les plus rapides des biens culturels exportés illicitement* » (article 13).

Ces textes sont peu contraignants, soit parce qu'ils ne sont pas rétroactifs et donc souvent trop récents pour être applicables aux demandes de restitutions concernant la colonisation – à l'exception de certains biens emportés à l'indépendance –, soit parce qu'ils ne créent pas à proprement parler d'obligations de restitution mais incitent seulement les pays concernés à répondre aux demandes et à adapter leur législation. Dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d'État conclut « *qu'il n'existe aujourd'hui aucun engagement international que la France aurait souscrit, duquel découlerait une obligation de restitution* » ⁽²⁾.

Néanmoins, ces engagements contribuent à définir la restitution des biens culturels comme un motif d'intérêt général suffisant pour justifier la sortie de ces œuvres des collections publiques. Par ce projet de loi, la France améliore ainsi sa conformité à ses engagements internationaux.

B. FACE AUX DEMANDES CROISSANTES DE NOMBREUX PAYS, PRINCIPALEMENT EN AFRIQUE, LA FRANCE A, DEPUIS 2017, PRIS DES ENGAGEMENTS FORTS MAIS DES DECISIONS PLUS TIMIDES EN MATIERE DE RESTITUTIONS

1. La France et l'Europe font l'objet de demandes légitimes de la part des pays anciennement colonisés pour se réappropriier leur histoire et leur patrimoine

En 1978, le directeur général de l'UNESCO, Amadou-Mahtar M'Bow, affirmait que : « *restituer au pays qui l'a produit telle œuvre d'art ou tel document, c'est permettre à un peuple de recouvrer une partie de sa mémoire et de son identité, c'est faire la preuve que, dans le respect mutuel entre nations, se poursuit toujours le long dialogue des civilisations qui définit l'histoire du monde* ».

Or, on estime qu'environ 90 % du patrimoine africain se trouve dans les collections européennes ⁽³⁾, dont plusieurs millions d'objets en France. Rien qu'au musée du quai Branly-Jacques Chirac, sont conservés 350 000 artefacts

(1) *Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture.*

(2) *Conseil d'État, Avis sur un projet de loi relatif à la restitution de biens culturels ayant fait l'objet d'une appropriation illicite, aux États en faisant la demande, n° 409828, cons. 19, [lien internet](#).*

(3) *Felwine Sarr et Bénédicte Savoy, Rapport sur la restitution du patrimoine culturel africain. Vers une nouvelle éthique relationnelle, novembre 2018, p. 3, [lien internet](#).*

et 700 000 documents collectés à travers le monde dans des conditions diverses, quand les collections des musées africains rassemblent au plus 3 000 objets ⁽¹⁾. La plupart de ces objets sont inexploités par les universitaires et ne sont pas exposés au public.

Inspirés par les théories postcoloniales, qui interprètent la présence des patrimoines africain, asiatique ou sud-américain en Europe comme une persistance de la domination occidentale, de plus en plus de pays anciennement colonisés revendiquent le retour de ces objets dans leur pays ⁽²⁾. Pour ces pays, ces restitutions sont également une opportunité économique, permettant le développement du secteur touristique, par l'ouverture de nouveaux musées et la présentation de collections exceptionnelles.

Ils expriment le souhait de mieux connaître leur histoire et de la transmettre aux générations futures afin de renforcer leur cohésion nationale. Comme le soulignait le rapport de Bénédicte Savoy et Felwine Sarr sur la restitution du patrimoine culturel africain : « *Sur un continent où 60 % de la population a moins de 20 ans, il en va d'abord et avant tout de l'accès de la jeunesse africaine à sa propre culture, à la créativité et à la spiritualité d'époques certes révolues mais dont la connaissance et la reconnaissance ne sauraient être réservées aux sociétés occidentales ou aux diasporas qui vivent en Europe* » ⁽³⁾. Preuve de l'actualité de ce sujet, l'UNESCO a organisé, le 27 janvier 2025, une conférence sur les « *nouvelles formes d'accords et de coopération en matière de retour et de restitution de biens culturels en Afrique* » réunissant des représentants des cinquante-quatre États africains ⁽⁴⁾.

Ces restitutions démontrent la grandeur des cultures qui ont précédé la colonisation, contrairement à ce que le président de la République Nicolas Sarkozy avait laissé entendre en affirmant que « *l'homme africain n'[était] pas assez entré dans l'histoire* » ⁽⁵⁾. Elles contribuent ainsi à la réparation symbolique des dommages causés par la colonisation, qui avait privé certaines populations de nombreuses œuvres et objets symboliques, politiques ou religieux, pour asseoir une domination.

(1) Felwine Sarr et Bénédicte Savoy, op. cit., p. 12.

(2) Voir tableau en annexe.

(3) Felwine Sarr et Bénédicte Savoy, op. cit., p. 3.

(4) Site de l'Unesco, [lien internet](#).

(5) Discours de Dakar de Nicolas Sarkozy, président de la République, 26 juillet 2007.

2. Depuis 2017, la France tient un discours ambitieux qu'elle tarde à traduire en actes

a. La France a créé des attentes fortes dans les pays concernés par les restitutions et a influencé ses partenaires européens

Les demandes de restitutions, auxquelles ce projet de loi devrait faciliter la réponse, reflètent les attentes des anciennes colonies et constituent un enjeu majeur de la redéfinition des relations entre la France et l'Afrique.

Dans son discours prononcé à l'université de Ouagadougou au Burkina Faso le 28 novembre 2017, le président de la République a mis la question de la restitution des biens culturels au cœur de la redéfinition des relations entre la France et l'Afrique : « *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.* ».

Une mission sur la restitution du patrimoine culturel africain a été confiée aux universitaires Felwine Sarr et Bénédicte Savoy, qui ont rendu en 2018 un rapport qui recensait plusieurs dizaines d'objets pouvant faire l'objet de restitutions et proposait une méthode pour y procéder⁽¹⁾. À l'occasion de la restitution des trésors d'Abomey au Bénin, en 2021, le président de la République a souhaité accélérer les choses, affirmant qu'il fallait « *définir une loi qui permettra de cadrer dans la durée les choses, [...] pour établir véritablement une doctrine et des règles précises de restituabilité* ».

Ces déclarations ont accéléré le traitement des demandes de restitutions dont les anciennes puissances coloniales européennes faisaient l'objet depuis plusieurs années. Cette dynamique européenne, qui gagnerait à se matérialiser dans un processus diplomatique commun, a déjà conduit au transfert de nombreux objets.

Les Pays-Bas ont restitué, de leur propre initiative⁽²⁾, 478 objets au Sri Lanka en 2023, 828 objets à l'Indonésie en 2024 et 119 objets au Nigéria en 2025. En 2022, la Belgique a « [reconnu] *le caractère aliénable des biens liés au passé colonial de l'État belge* » et a transmis à la République démocratique du Congo un inventaire de 84 000 œuvres mais n'a pas encore procédé à des restitutions. Là où les contraintes en matière d'inaliénabilité des collections publiques sont moins fortes, comme en Allemagne, au Royaume-Uni ou en Suisse, de nombreuses restitutions ont eu lieu par le biais d'accords bilatéraux ou à l'initiative d'acteurs non étatiques (universités, fondations, collectivités locales)⁽³⁾.

(1) Felwine Sarr et Bénédicte Savoy, op. cit., annexes.

(2) Les Pays-Bas se sont dotés d'une commission nationale dédiée aux restitutions et d'un service rattaché au ministère de la culture chargé de la recherche des provenances des objets.

(3) Étude d'impact du projet de loi, p. 48 et suivantes, [lien internet](#).

b. Le faible nombre de restitutions réalisées par la France a suscité de la déception

Les engagements pris par la France ont suscité des attentes élevées auxquelles elle n'a que partiellement répondu. Des obstacles politiques et juridiques, que le projet de loi vise à lever ⁽¹⁾, ont freiné l'avancée des restitutions, donnant le sentiment que la France était plus rétive que ses partenaires à se séparer de ces biens. Plusieurs réalisations peuvent néanmoins être mentionnées.

En premier lieu, plusieurs lois d'espèce ont permis la sortie des collections publiques et la restitution de plusieurs biens culturels emportés par la France au cours des guerres de colonisation ⁽²⁾. Celle-ci a ainsi restitué 26 biens qui composaient le trésor du Béhanzin au Bénin, une épée attribuée à l'empereur El Hadj Omar Tall au Sénégal ⁽³⁾ et, le 13 mars 2026, le tambour paroleur (« *Djidji Ayókwé* ») à la Côte d'Ivoire ⁽⁴⁾.

En deuxième lieu, suivant les recommandations du rapport de l'ancien président-directeur du musée du Louvre, Jean-Luc Martinez ⁽⁵⁾, le Parlement a adopté en 2023 deux lois-cadres pour favoriser d'autres formes de restitutions que celles entrant dans le champ du projet de loi :

– la première concernant les biens culturels ayant fait l'objet de spoliations dans le contexte des persécutions antisémites perpétrées entre 1933 et 1945 ⁽⁶⁾ ;

– la seconde concernant les restes humains appartenant aux collections publiques ⁽⁷⁾, qui a été mise en œuvre une première fois pour répondre à une demande de Madagascar concernant trois crânes dont celui présumé du roi Toera décapité par les troupes coloniales françaises en 1897.

Dans les deux cas, il s'agissait, comme pour le projet de loi, de permettre au gouvernement de procéder à la sortie des collections nationales et à la restitution par décret, sans passer par une loi d'espèce, dès lors que le bien concerné répondait à des critères précis fixés par le législateur.

En troisième lieu, la France a mis en œuvre divers programmes de coopération culturelle autour des questions patrimoniales et muséales. Les programmes *Courants du monde* et *Parcours de collection* ont vocation à faciliter l'identification des objets restituables en offrant des bourses à des spécialistes des pays concernés et en favorisant leur accès aux collections. Dans le cadre de la demande de restitution émise par la Côte d'Ivoire, le musée du quai Branly-Jacques

(1) Voir II.

(2) Voir tableau en annexe.

(3) 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, [lien internet](#).

(4) Loi n° 2025-644 du 16 juillet 2025 relative à la restitution d'un bien culturel à la République de Côte d'Ivoire, [lien internet](#).

(5) Jean-Luc Martinez, op. cit.

(6) Loi n° 2023-650 du 22 juillet 2023 précitée.

(7) Loi n° 2023-1251 du 26 décembre 2023 précitée.

Chirac a accueilli à trois reprises Francis Tagro, l'actuel directeur du musée des civilisations de Côte d'Ivoire, grâce au soutien du programme « résidence culture » proposé par le ministère de la culture.

Plusieurs programmes de recherches et diplômes sont actuellement financés par la France et les musées pour étudier la provenance d'objets conservés dans les musées français ⁽¹⁾. La France offre également des formations en matière de conservation et de commissariat d'exposition à des professionnels de la culture venus du monde entier, et notamment d'Afrique. Des expositions présentées dans plusieurs musées français ont été l'occasion de travailler avec les pays d'origine des œuvres sur leur conservation et leur valorisation. De même, les restitutions réalisées au Bénin, au Sénégal ou en Côte d'Ivoire ont donné un nouvel élan à la coopération culturelle entre ces pays et la France.

C'est dans ce contexte d'attente élevée et de déception qu'intervient le projet de loi sur lequel la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale s'est saisie pour avis. S'il ne saurait, à lui seul, répondre à l'ensemble des difficultés qui persistent entre la France et les pays qu'elle a anciennement colonisés, il peut, en facilitant la restitution du patrimoine africain, participer au processus de réconciliation et de réparation qui doit être mené avec ces pays.

II. EN DOTANT LA FRANCE D'UN MECANISME FAVORISANT LES RESTITUTIONS DE BIENS CULTURELS, LE PROJET DE LOI PARTICIPE A LA REFONDATION DES RELATIONS ENTRE LA FRANCE ET SES PARTENAIRES HISTORIQUES

A. LE PROJET DE LOI INSTITUE UNE PROCÉDURE SIMPLIFIÉE POUR ACCÉLÉRER LE TRAITEMENT DES DEMANDES DE RESTITUTION DES BIENS CULTURELS

1. La création d'un régime spécifique de restitution répond aux limites du cadre juridique existant

Les demandes de restitutions adressées à la France se heurtent aujourd'hui à des procédures juridiques longues et complexes. La plupart des biens culturels réclamés appartiennent en effet au domaine public ⁽²⁾ et sont protégés à ce titre par le principe d'inaliénabilité, prévu à l'article L. 3111-1 du code général de la propriété des personnes publiques ⁽³⁾. En l'absence de cadre juridique dédié, la sortie

(1) En 2024, la France et l'Allemagne ont notamment créé un fonds de recherche de provenance des objets d'Afrique subsaharienne conservés dans les institutions culturelles allemandes et françaises.

(2) L'article L. 2112-1 du code général de la propriété des personnes publiques prévoit que les biens détenus par des personnes publiques présentant un intérêt public du point de vue de l'histoire, de l'art, de l'archéologie, de la science ou de la technique appartiennent au domaine public mobilier. Sont visées en particulier les « collections de musées » et les « collections de documents anciens, rares ou précieux des bibliothèques ».

(3) Pour les biens ayant été incorporés aux collections des musées de France, l'inaliénabilité est également prévue par l'article L. 451-5 du code du patrimoine.

du domaine public des biens qui ont vocation à être restitués doit être autorisée de manière ponctuelle par la loi ⁽¹⁾.

Face à la multiplication des demandes de restitutions ⁽²⁾, le recours aux lois d'espèce s'avère pourtant insuffisant pour répondre aux attentes des pays partenaires de la France. En plus de délais de restitution importants, ces lois supposent en effet de circonscrire précisément le champ des biens concernés, alors même que la liste des objets pouvant être restitués est par nature évolutive et dépend de l'état des études de provenance.

Dans ce contexte, le projet de loi introduit dans le code du patrimoine un dispositif spécifique permettant la sortie d'un bien culturel du domaine public pour le restituer à un État qui en a été privé. Sous réserve du respect des critères de recevabilité fixés par la loi (voir *infra*), le gouvernement pourra procéder au déclassement par un décret pris en Conseil d'État. Le projet de loi prend le soin de préciser que cette procédure est réalisée « *exclusivement pour permettre la restitution de biens culturels à un État qui en a été illicitement privé, aux fins de permettre la réappropriation par son peuple de biens constituant des éléments fondamentaux de son patrimoine* » ⁽³⁾. Dans son avis, le Conseil d'État a considéré que cet objectif répond à un motif d'intérêt général suffisant pour que la restitution ne porte pas une atteinte disproportionnée à l'intégrité du domaine public ⁽⁴⁾.

Le régime de restitution s'appliquera aux biens dont l'appropriation est intervenue entre le 20 novembre 1815 et le 23 avril 1972 ⁽⁵⁾. Pour les appropriations antérieures à cette période, notamment celles relevant du premier empire colonial français des XVI^e et XVII^e siècles, il restera possible de recourir à une loi d'espèce. Les appropriations postérieures à 1972 seraient soumises aux règles de la convention de l'UNESCO de 1970 ⁽⁶⁾. Sous réserve de l'ajustement prévu à l'article 2 du projet de loi ⁽⁷⁾, la France dispose en effet déjà des outils juridiques pour prononcer la nullité des acquisitions illicites postérieures à 1972 et la restitution des biens concernés à leur propriétaire légitime ⁽⁸⁾.

(1) L'article L. 451-5 du code du patrimoine prévoit certes une procédure de déclassement administratif des biens appartenant aux collections des musées de France, mais elle suppose que le bien ait perdu tout intérêt public, notamment du point de vue de l'histoire de l'art ou de l'archéologie, ce qui n'est par définition pas le cas des œuvres dont la restitution est demandée.

(2) Voir tableau en annexe.

(3) Article L. 115-10, alinéa 2 du code du patrimoine (nouveau).

(4) Conseil d'État, op. cit, cons. 9.

(5) Le point de départ du dispositif retenu par le Sénat correspond au lendemain de la signature du second traité de Paris, qui a redessiné les frontières de la France et de ses possessions d'outre-mer à la suite de l'épisode des Cent-Jours. Le terme du dispositif a été fixé quant à lui à la veille de l'entrée en vigueur au niveau mondial de la convention de l'UNESCO de 1970.

(6) Voir supra.

(7) La France n'ayant ratifié cette convention qu'en 1997, l'article 2 du projet de loi précise à l'article L. 124-1 du code du patrimoine que les biens culturels dont l'appropriation illicite date d'après 1972 est soumise au régime juridique prévu par la convention de l'UNESCO, « quelle que soit la date de ratification par l'État d'origine ». Cela évite un vide juridique concernant les acquisitions réalisées entre 1972 et 1997.

(8) Les demandes de restitution relèveront du régime juridictionnel déjà existant prévu à l'article L. 124-1 du code du patrimoine qui permet à la personne publique propriétaire d'un bien volé ou illicitement exporté de

2. Les critères de recevabilité retenus favorisent la transparence et la lisibilité du traitement des demandes de restitution

La multiplication des lois d'espèce risque de conduire à une variabilité des critères de restituabilité utilisés pour instruire les demandes. Le dispositif prévu par le projet de loi entend à l'inverse poser les bases d'une doctrine française des restitutions, reposant sur des conditions de recevabilité précises et transparentes pour les États d'origine des biens. La recevabilité des demandes de restitution sera appréciée à l'aune de trois critères cumulatifs ⁽¹⁾.

La demande devra d'abord porter sur un bien culturel provenant du territoire actuel de l'État qui en fait la demande. La formulation retenue exclut de fait les demandes formulées par des personnes privées, qu'il s'agisse d'individus ou de communautés. Ce critère permet surtout de se prémunir contre les revendications concurrentes, notamment du fait de l'évolution des frontières des États d'origine des biens demandés. Le Trésor de Ségou, saisi en 1890, est par exemple revendiqué à la fois par le Mali et le Sénégal, qui se présentent comme les héritiers de l'ancien empire Toucouleur. En cas de contestation, le projet de loi prévoit qu'un règlement diplomatique entre les États concernés déterminera celle des demandes qui sera examinée ⁽²⁾.

Le bien devra ensuite avoir fait l'objet d'une « *appropriation illicite par vol, pillage, cession ou libéralité obtenues par contrainte ou violence ou d'une personne qui ne pouvait en disposer* » ⁽³⁾. Cette énumération permettra d'instruire les demandes sur une base objective et de reconnaître la réalité du fait colonial. Pour autant, les critères de restituabilité ne recouvrent pas l'ensemble des méthodes d'appropriation observées lors de la colonisation. Ils ne permettent pas de répondre en particulier aux situations pour lesquelles les biens ont été acquis pour des sommes dérisoires ou dans des conditions incompatibles avec le consentement libre et éclairé du propriétaire d'origine. À titre d'exemple, Bénédicte Savoy et Felwine Sarr mentionnent dans leur rapport le cas du masque zoomorphe de la région de Ségou, acheté lors de la mission Dakar-Djibouti de 1931 pour la somme de 7 francs, alors que des études récentes montrent que le prix moyen d'acquisition d'un masque africain à cette époque était de 200 francs ⁽⁴⁾.

Enfin, le bien ne devra pas avoir fait l'objet d'un accord international conclu par la France antérieurement à l'entrée en vigueur du dispositif prévu par le projet de loi. Comme il a été relevé précédemment, cette disposition concerne notamment la restitution de biens culturels à l'Algérie, avec laquelle la France a conclu un accord le 11 juillet 1968.

saisir le juge judiciaire pour faire annuler la vente, la donation ou le legs ayant permis son entrée dans les collections publiques.

(1) Article L. 115-11 du code du patrimoine (nouveau).

(2) Article L. 115-12 du code du patrimoine (nouveau).

(3) 2° de l'article L. 115-11 du code du patrimoine (nouveau).

(4) Felwine Sarr et Bénédicte Savoy, op. cit., p. 48.

Des critères spécifiques de restituabilité viennent s'ajouter pour certaines catégories précises de biens. S'agissant des biens archéologiques, ils pourront être restitués à condition de ne pas avoir fait l'objet d'un accord de fouilles ou d'un échange à des fins d'étude scientifique. Concernant les biens militaires, le projet de loi établit une distinction entre les biens culturels saisis par les forces armées, qui pourront faire l'objet d'une restitution, et les biens qui ont contribué aux activités militaires par leur nature, leur destination ou leur utilisation, qui en seront exclus. Mais, comme le relevait Jean-Luc Martinez dans son rapport, cette « distinction entre [biens militaires] et biens culturels, apparemment simple, peut se révéler beaucoup plus compliquée dans la pratique. Ainsi des [biens militaires] (canons, armes, pièces d'artillerie...) peuvent, des décennies après, devenir des biens culturels, parce que présentés dans un musée et parce qu'[ils] constituent un témoignage sur l'état des techniques militaires »⁽¹⁾. C'est par exemple le cas du canon Baba Merzoug, qui protégeait le port d'Alger depuis le XVI^e siècle et qui a été rapporté en France comme trophée de guerre en 1830 à la suite de l'expédition française en Algérie.

3. L'instruction des demandes de restitution s'inscrit dans une démarche concertée, favorisant une recherche conjointe de la provenance des biens demandés

Si le projet de loi fixe des critères de restituabilité transparents, l'instruction des demandes risque de se heurter à des difficultés en matière d'identification de la provenance des objets. À l'exception de certaines acquisitions dont le caractère illicite a pu être documenté de manière précise à partir d'archives ou de témoignages d'époque⁽²⁾, l'origine de nombreux biens relevant des collections publiques reste encore incertaine.

C'est la raison pour laquelle le projet de loi prévoit la constitution, pour chaque demande, d'un comité scientifique *ad hoc*, chargé d'examiner systématiquement les demandes de restitution au regard des critères de restituabilité et d'identifier la provenance des biens concernés. Ce comité devra assurer une représentation équilibrée de la France et de l'État demandeur, garantissant une instruction réellement contradictoire et la prise en compte d'une pluralité de points de vue. Le rapport établi par le comité scientifique bilatéral aura vocation à éclairer la commission nationale des restitutions, dont la création a été décidée par le Sénat. Cette formation spécialisée du Haut Conseil des musées de France, composée de membres du Haut Conseil, de membres du Conseil d'État et de la Cour de cassation et de personnalités qualifiées, sera chargée de rendre un avis public et motivé sur la demande de restitution, qui pourra comporter le rapport du comité scientifique, à condition que l'État demandeur y consente.

(1) Jean-Luc Martinez, op. cit., p. 64.

(2) C'est le cas de la mission Dakar-Djibouti de 1931, dont les modalités d'appropriation ont été documentées par Michel Leiris dans son ouvrage *L'Afrique fantôme*, paru chez Gallimard en 1934. Il y évoque des « méthodes d'achat forcé, pour ne pas dire de réquisition ».

La rapporteure estime qu'il serait utile d'associer plus étroitement le ministère de l'Europe et des affaires étrangères aux différentes étapes de cette procédure afin de s'assurer que les enjeux diplomatiques soient bien pris en compte dans la décision finale.

La sortie du domaine public sera prononcée par un décret en Conseil d'État, pris sur le rapport du ministre chargé de la culture, le cas échéant conjointement avec le ministre dont relèvent les collections concernées. Lorsque le bien culturel concerné appartient à une personne morale de droit public autre que l'État, sa sortie du domaine public ne pourra être prononcée qu'après approbation par celle-ci.

Enfin, pour les biens issus de dons ou de legs, qui représentent une partie importante des collections publiques, le dispositif retenu prévoit de rechercher le consentement de l'auteur de la libéralité ou de ses ayants droit lorsque l'acte comporte une clause d'inaliénabilité. À défaut de réponse dans un délai de six mois, il pourra être procédé à la sortie du bien culturel concerné du domaine public ⁽¹⁾.

B. LE PROJET DE LOI OUVRE DE NOUVELLES VOIES DE COOPÉRATION ENTRE LA FRANCE ET SES PARTENAIRES HISTORIQUES POUR DÉPASSER LES TENSIONS NÉES DE LA PÉRIODE COLONIALE

1. La capacité de la France à répondre aux attentes des pays demandeurs dépendra de l'accompagnement qu'elle met en œuvre pour faciliter leurs demandes de restitution

Les États d'origine n'ont pas toujours une connaissance précise des biens susceptibles de leur être restitués, ce qui rend difficile la formulation d'une demande recevable au regard des critères fixés par le projet de loi. Sans attendre d'être saisie d'une demande officielle, la France gagnerait donc à s'engager dans une démarche proactive afin d'accompagner les États qui le souhaitent dans la recherche de la provenance des biens et dans la valorisation des objets restitués.

Des progrès ont déjà été accomplis en la matière, avec la mise en ligne de certaines collections publiques ou l'accueil de chercheurs étrangers dans le cadre de programmes d'échange ⁽²⁾ mais des moyens humains et financiers considérablement plus importants seront nécessaires pour répondre de manière satisfaisante aux demandes exprimées.

En cas de refus de la restitution des biens demandés, notamment lorsque leur origine n'a pas pu être déterminée avec précision, ces programmes de coopération peuvent permettre aux pays de préciser ou de mieux définir leur revendication. À titre d'exemple, à la suite d'une première demande restée infructueuse en raison de son caractère trop général, le musée du Quai Branly a invité le directeur du musée national du Mali, ce qui a permis d'identifier une liste

(1) Article L. 115-16 du code du patrimoine (nouveau).

(2) Voir supra.

de 161 objets dont le mode d'acquisition apparaissait contestable. Suite à ce travail bilatéral, le Mali a déposé une nouvelle demande officielle de restitution en décembre 2022.

2. La France doit créer les conditions d'une confiance retrouvée en garantissant des délais de réponse raisonnables aux États demandeurs et en favorisant les alternatives aux restitutions

La durée séparant la demande initiale de la restitution effective des biens culturels a pu nourrir la frustration des États demandeurs. Afin de ne pas susciter de nouvelles déceptions, il importe que les demandes de restitution soient instruites dans des délais compatibles avec les attentes des États d'origine. Le rapport de Jean-Luc Martinez proposait par exemple que le comité scientifique bilatéral rende son rapport dans un délai de deux ans ⁽¹⁾.

Pour les biens qui ne satisfont pas aux critères définis par la loi, d'autres solutions restent envisageables pour permettre aux États de se réappropriier les éléments de leur patrimoine. Des expositions itinérantes sont déjà régulièrement organisées et favorisent la circulation des biens culturels au sein des États africains ⁽²⁾. En 2025, le musée du Quai Branly a ainsi prêté 934 œuvres issues de ses collections à des pays étrangers.

Des conventions de dépôt offrent également la possibilité de mettre à disposition un bien à un État étranger pour une durée renouvelable de cinq ans, sans transfert de propriété. Dans son rapport de 2023, Jean-Luc Martinez proposait à cet égard la création d'un dispositif original, baptisé « patrimoine partagé », et qui permettrait aux œuvres labellisées d'être déposées à long terme dans le pays d'origine, sans obligation de renouvellement quinquennal de la convention de dépôt ⁽³⁾. Cette solution pourrait être envisagée pour la statue du dieu Gou, qui semble avoir été abandonnée volontairement par son propriétaire et dont la restitution est demandée par le Bénin, ou encore pour les biens ayant appartenu à l'émir Abdelkader et donnés à la France par son fils.

Le rapport de Jean-Luc Martinez invitait plus largement à « *penser de nouvelles formes de partenariat, [à] favoriser la circulation des œuvres en envisageant la question non pas exclusivement sous l'angle de la propriété juridique mais plutôt sous l'angle de l'accessibilité des collections françaises [dans les pays d'origine]* » ⁽⁴⁾.

(1) Jean-Luc Martinez, op. cit., p. 75.

(2) L'exposition Picasso à Dakar, 1972-2022 a par exemple été organisée au musée des civilisations noires de Dakar du 1er avril au 30 juin 2022, en partenariat avec le musée du Quai Branly-Jacques Chirac et le musée national Picasso-Paris.

(3) Jean-Luc Martinez, op. cit., p. 70.

(4) Ibid., p. 10.

III. AFIN QUE LE PROJET DE LOI REMPLISSE SES OBJECTIFS EN MATIERE DE DIPLOMATIE, LA COMMISSION DES AFFAIRES ETRANGERES PROPOSE DE PRECISER LA PROCEDURE D'INSTRUCTION DES DEMANDES DE RESTITUTION ET D'AMELIORER L'INFORMATION DU PARLEMENT SUR CELLES-CI

Lors de l'examen pour avis du projet de loi relatif à la restitution de biens culturels provenant d'États qui, du fait d'une appropriation illicite, en ont été privés, le 31 mars 2026, la commission des affaires étrangères a adopté dix amendements.

La commission suggère, en premier lieu, de préciser la procédure d'instruction des demandes de restitution.

D'abord, la commission des affaires étrangères a souhaité indiquer que les objets répondant aux critères de restituabilité peuvent être demandés par un État « *quel qu'en ait été le propriétaire initial* »⁽¹⁾. En effet, certains objets demandés ne relevaient pas de la propriété d'un État au moment de leur acquisition, soit parce qu'ils appartenaient à des personnes privées ou à des communautés, soit en raison de l'absence d'entité étatique à la période considérée. Ensuite, s'inspirant des dispositions de la loi du 26 décembre 2023 relative à la restitution des restes humains, elle a adopté un amendement proposant de définir les missions et les modalités de fonctionnement du comité scientifique bilatéral⁽²⁾ : il prévoit que ce comité conduise un travail conjoint d'analyse scientifique sur l'origine des biens culturels faisant l'objet d'une demande de restitution. La commission a également introduit un délai maximal de deux ans pour que le comité rende son rapport, afin de garantir un traitement des demandes compatible avec les attentes des États d'origine. Enfin, elle a estimé nécessaire qu'en cas de rejet d'une demande, l'État qui en est à l'origine soit informé de ce refus⁽³⁾.

L'amélioration de l'examen des demandes suppose également d'intégrer pleinement les enjeux diplomatiques et de coopération tout au long de la procédure. Afin de mieux associer le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, la commission a retenu deux mesures complémentaires. D'une part, elle propose que les demandes formulées par les États soient adressées à la France par voie diplomatique⁽⁴⁾, ce qui permettra de centraliser les requêtes et de délivrer un accusé de réception à l'État demandeur. D'autre part, elle a adopté un amendement prévoyant la participation d'un représentant de l'État désigné par le ministre en charge des affaires étrangères aux travaux de la commission nationale des restitutions⁽⁵⁾.

(1) Amendement n° AE8 de la rapporteure pour avis.

(2) Amendement n° AE13 de la rapporteure pour avis.

(3) Amendement n° AE14 de la rapporteure pour avis.

(4) Amendement n° AE11 de la rapporteure pour avis.

(5) Amendement n° AE15 de la rapporteure pour avis.

En deuxième lieu, les amendements adoptés par la commission des affaires étrangères visent aussi à améliorer l'information du Parlement.

À cette fin, la commission a souhaité que les commissions chargées des affaires étrangères de l'Assemblée nationale et du Sénat soient automatiquement avisées de la réception des demandes de restitution, au même titre que les commissions chargées de la culture ⁽¹⁾. Elle suggère également d'enrichir le contenu du rapport annuel remis par le gouvernement au Parlement avec des éléments concernant :

– l'état d'avancement des dossiers en cours d'instruction ⁽²⁾ ;

– les éventuelles divergences d'appréciation entre le périmètre des restitutions retenu et les recommandations du comité scientifique et de la commission nationale des restitutions ⁽³⁾ ;

– les moyens humains et financiers mobilisés afin de favoriser l'identification et l'établissement de la provenance des biens culturels susceptibles d'être restitués ⁽⁴⁾.

En troisième lieu, la commission des affaires étrangères a adopté un amendement modifiant l'article L. 124-1 du code du patrimoine, qui détermine le régime de sortie du domaine public et de restitution des biens acquis postérieurement au 23 avril 1972 ⁽⁵⁾.

Cette procédure s'applique uniquement aux biens volés ou illicitement exportés et exclut donc de fait les autres modes d'appropriation fondés sur la violence ou la contrainte, contrairement à ce que prévoit le projet de loi pour les appropriations ayant eu lieu entre 1815 et 1972. L'amendement adopté vise à harmoniser le champ d'application des deux régimes, en permettant l'annulation des acquisitions postérieures à 1972 de biens « *obtenus après cession ou libéralité obtenue par contrainte ou violence ou d'une personne qui ne pouvait en disposer* ».

(1) Amendement n° AE16 de la rapporteure pour avis.

(2) Amendement n° AE17 de la rapporteure pour avis.

(3) Amendement n° AE18 de la rapporteure pour avis.

(4) Amendement n° AE19 de la rapporteure pour avis.

(5) Amendement n° AE3 de M. Aurélien Taché et plusieurs de ses collègues.

TRAVAUX DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES ET DE L'ÉDUCATION

1. Audition de la ministre et discussion générale

Lors de sa réunion du mardi 7 avril 2026, la commission auditionne Mme Catherine Pégard, ministre de la culture, sur le projet de loi, adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, relatif à la restitution de biens culturels provenant d'États qui, du fait d'une appropriation illicite, en ont été privés (n° 2408) et procède à la discussion générale (M. Frantz Gumbs, rapporteur) ⁽¹⁾.

M. le président Alexandre Portier. Nous sommes ravis d'accueillir pour la première fois Mme Catherine Pégard, nouvelle ministre de la culture. Elle ne s'exprimera aujourd'hui que sur le projet de loi que nous examinons, mais reviendra dans notre commission le 6 mai pour une audition plus générale sur les domaines relevant de son ministère et sur sa feuille de route.

Le texte soumis à notre examen clôt un triptyque concernant les restitutions, dont les deux premiers volets sont la loi de 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 et la loi de décembre 2023 relative à la restitution des restes humains appartenant à des collections publiques.

La discussion générale aura lieu aujourd'hui et nous examinerons les amendements demain matin.

Mme Catherine Pégard, ministre de la culture. J'ai l'honneur de présenter à votre commission, au nom du gouvernement, 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. En 2017, le président de la République ouvrait une nouvelle page de l'histoire politique, culturelle et diplomatique de notre pays avec le discours qu'il prononça à Ouagadougou, proposant une nouvelle relation d'amitié entre l'Afrique et la France. Ces propos constituaient un signal fort, une volonté d'ouverture et de dialogue avec des États qui sont nos partenaires et avec lesquels nous partageons une histoire commune.

Concernant les biens culturels, on ne pouvait en rester au *statu quo*. D'un côté, de nombreux pays réclamaient des objets dont ils s'estimaient privés, considérant que leur maintien au sein des collections françaises n'était pas compréhensible et demeurerait injustifié. De l'autre, au sein de nos musées, les conservateurs développaient la recherche de provenance et retraçaient l'histoire de

(1) <https://assnat.fr/ePKs4B>

milliers d'œuvres et d'objets, découvrant comment ces biens avaient abouti dans nos collections, parfois dans des conditions plus que contestables.

Grâce au travail méticuleux de nombreux spécialistes, que je tiens à remercier ici, nous commençons à faire la lumière sur les circonstances d'acquisition de certains biens culturels au cœur de notre histoire occidentale, de l'histoire coloniale, qui ont suivi des parcours parfois complexes. En France, comme dans le monde entier, le recul du temps et une connaissance plus aigüe de l'histoire ont nourri une prise de conscience collective, y compris dans les musées. Dans les enceintes multilatérales, le sujet est devenu incontournable. Un grand nombre d'États, notamment sur le continent africain, ont formulé des demandes officielles de restitution. Des voix fortes se sont élevées pour soutenir cet élan. Je pense à Amadou-Mahtar M'Bow, directeur général de l'Unesco, qui lançait en 1978 à Paris son appel solennel pour le retour à ceux qui l'ont créé d'un patrimoine culturel irremplaçable.

Au-delà de la question de la légitimité des modes d'acquisition des œuvres, il soulignait très justement l'importance symbolique des restitutions pour les peuples, qui retrouvent avec ces objets une part de leur mémoire et de leur identité. Il remarquait aussi le rôle diplomatique essentiel que pouvait jouer une restitution en rapprochant les peuples dans un esprit d'apaisement et de coopération.

C'est pour répondre à tous ces enjeux qu'un important travail a été accompli depuis 2017. Nous avons bénéficié, comme vous le savez, des conclusions éclairantes de deux rapports successifs, celui de Felwine Sarr et Bénédicte Savoy, intitulé *La restitution du patrimoine culturel africain, vers une nouvelle éthique relationnelle*, et celui de l'ambassadeur pour la coopération internationale dans le domaine du patrimoine, Jean-Luc Martinez, intitulé *Patrimoine partagé : universalité, restitutions et circulation des œuvres d'art*.

Ces travaux ont confirmé la pertinence de certaines demandes de restitution ainsi que l'enjeu culturel, diplomatique, politique et éthique qui en découle à l'échelle de l'Afrique, mais aussi du monde, pour notre pays.

Nous avons donc procédé à des restitutions ponctuelles en faveur de la république du Bénin, de la république du Sénégal et de la république de Côte d'Ivoire, en ayant recours à des lois d'espèce pour chacun de ces pays. Un consensus politique s'est dessiné au Parlement, comme l'atteste l'adoption, en juillet dernier, de la loi pour la restitution du tambour *Djidji Ayôkwè*.

Mais la multiplication de ces textes soulevait des interrogations. Il nous fallait proposer une solution cohérente, un cadre clair pour organiser les restitutions à venir et gagner en efficacité, tout en conférant au texte – cela me semble essentiel – une portée universelle.

Ce projet de loi-cadre ne porte pas atteinte au modèle que nous avons hérité de notre histoire. En effet, l'intervention du législateur s'impose en raison du

caractère inaliénable des collections nationales placées sous un régime particulier et très protecteur.

Je sais que la simple idée de restitution a pu susciter des réserves, et je le comprends. Le caractère inaliénable des œuvres nous impose de transmettre les trésors de nos collections aux générations futures, en garantissant leur bonne conservation et leur présentation au grand public, venu parfois du monde entier. Nous y sommes tous profondément attachés. Je le rappelle, des restitutions ont déjà eu lieu avec le plein assentiment de la représentation nationale – vous les avez votées.

Le projet de loi qui vous est présenté ne vise qu'à conférer au gouvernement la faculté rigoureusement encadrée, et entourée de plusieurs garanties, de restituer des œuvres. Je parle bien d'une faculté encadrée, et c'est même d'un double encadrement qu'il s'agit : encadrement du champ d'application des restitutions – les critères qui les rendent possibles sont très strictement définis par le texte ; encadrement des procédures de restitution – deux commissions, un comité scientifique bilatéral et une commission dans laquelle le Parlement sera représenté doivent donner leur avis avant que le projet de décret ne soit lui-même soumis à l'avis du Conseil d'État, ce dernier devant être le garant du respect des règles posées par le législateur.

En prenant la parole devant vous, je mesure le chemin parcouru. Je sais les longues heures d'audition, d'analyse et de discussion qui ont permis un débat apaisé, et je me réjouis du consensus transpartisan que vous avez su établir pour répondre à l'un des grands enjeux politiques et éthiques de notre époque. Forts de cet engagement collectif, nous pourrions désormais répondre aux demandes qui nous sont faites, conformément à nos valeurs et à nos principes, en privilégiant le dialogue entre tous les peuples et la coopération culturelle.

Cette loi est attendue en France et dans le monde entier, et c'est pourquoi notre mobilisation – votre mobilisation – est essentielle. J'ai une pensée pour tous les artisans de ce beau texte, à commencer par mes prédécesseurs au ministère de la culture, Rima Abdul-Malak et Rachida Dati, toutes deux particulièrement mobilisées sur ces questions. Je pense aussi à l'implication essentielle du service des musées de France et du service des affaires juridiques et internationales du ministère de la culture. Je tiens à saluer ici la mémoire du très regretté Sylvain Amic, à qui ce triptyque législatif doit beaucoup et dont la vision, l'humanité, la finesse et l'engagement nous manquent. Je veux remercier la commission des affaires culturelles et de l'éducation, son président, Alexandre Portier, et le rapporteur, Frantz Gumbs, pour leur engagement constructif et leur hauteur de vue. Il me faut également saluer la commission de la culture du Sénat, tout particulièrement sa rapporteure, Catherine Morin-Desailly, et son président, Laurent Lafon.

Le travail du Sénat a considérablement enrichi la loi. Le Sénat a renforcé le rôle des parlementaires en les associant directement au processus et a clarifié le périmètre concerné. Ainsi, mesdames et messieurs les parlementaires, loin d'affaiblir les prérogatives du législateur, vous en consacrez le rôle. En introduisant une

procédure d’instruction rigoureuse qui associe étroitement le Parlement et en définissant des critères et des garanties clairs, vous fondez le régime juridique qui prévaudra pour l’avenir.

Nous partageons le même objectif : aboutir à la loi la plus juste possible, qui réaffirme la vocation universelle de nos musées, renouvelle notre rapport aux autres États et propose une nouvelle vision de nos collections et de leur histoire.

Pour mesurer la portée historique de ce texte, il suffit de constater l’intérêt qu’il suscite au-delà de nos frontières. Pour de nombreux pays, cette loi apparaît comme une main tendue favorisant le renouvellement et l’approfondissement des liens culturels et internationaux.

La perspective des restitutions encourage également une dynamique de transformation chez nos partenaires. Le retour d’objets à forte valeur symbolique s’accompagne de projets ambitieux de valorisation du patrimoine et de formation, notamment à travers la création de nouveaux musées – mais pas seulement. J’ai pu mesurer combien notre expertise muséale était attendue pour accompagner ces restitutions. Ces pays ne souhaitent pas seulement récupérer des biens mal acquis, ils souhaitent aussi les conserver, les étudier et les exposer. Ce sont les populations, notamment les plus jeunes, qui en bénéficieront avant tout.

Tel était l’objectif fixé dès 2017 : inscrire les restitutions dans un cadre plus large de partenariats scientifiques, diplomatiques et culturels, au bénéfice direct des populations. Cette dynamique est déjà engagée, notamment au Bénin et en Côte d’Ivoire, et a vocation à se poursuivre avec tous les États qui le souhaiteront.

Ainsi, la France s’engage à chaque étape, y compris après les restitutions, en privilégiant coopération et dialogue afin de permettre aux peuples de se réappropriier pleinement leur patrimoine.

Vous l’aurez compris, cette loi est donc une loi de responsabilité, une loi protectrice qui fixe des critères objectifs comme autant de garanties pour protéger le caractère inaliénable des collections publiques et définir précisément les exceptions qui peuvent y déroger sous le contrôle du Conseil d’État ; une loi juste qui repose sur la notion d’appropriation illicite pour permettre à des états et à des peuples de se réapproprier des éléments fondamentaux de leur patrimoine culturel et historique ; une loi délimitée dans le temps et encadrée par des bornes précises et cohérentes entre le 20 novembre 1815 et le 23 avril 1972, c’est-à-dire entre la signature du second traité de Paris qui clôt une vaste opération de restitution entre États européens, et l’entrée en vigueur de la convention de l’Unesco de 1970 qui nous fait entrer dans un nouveau régime juridique sur ces questions.

Cette loi, enfin, est équilibrée, car tous les éléments de son architecture ont été mûrement disséqués et réfléchis pour répondre à toutes les exigences. Un sujet essentiel demeure néanmoins : les restes humains conservés dans les collections publiques, qui font l’objet de demandes de retour en outre-mer. Nous avons entendu

les requêtes très légitimes de beaucoup de nos concitoyens ultramarins et de leurs représentants, notamment guyanais, et nous voulons y répondre au plus vite. Ce ne sera pas, je m’y engage, une figure de style.

Avec ces trois lois-cadres, nous nous dotons enfin d’un cadre cohérent pour répondre aux demandes de restitution qui nous sont adressées. Nous sommes attendus sur ce sujet, je l’ai dit, par nos partenaires internationaux comme par nos concitoyens, attentifs aux enjeux mémoriels et à la portée universelle de nos valeurs. Ce texte n’est pas un simple outil juridique, il illustre une exigence de vérité : le choix d’assumer nos responsabilités historiques, le choix de nous montrer à la hauteur de nos collections uniques au monde dont la richesse nous oblige, le choix, enfin, de la coopération et du dialogue. Nous célébrerons dans quelques semaines le vingtième anniversaire du musée du quai Branly voulu par Jacques Chirac pour mettre à l’honneur les cultures oubliées. Vingt ans plus tard, cette loi est un beau symbole qui empêche désormais que l’histoire se perde là où elle est née. J’espère pouvoir compter sur votre soutien et je me tiens à votre disposition.

La réunion est suspendue de dix-sept heures quinze à dix-sept heures trente.

M. Frantz Gumbs, rapporteur. En 2017, alors en déplacement au Burkina Faso, le président de la République annonçait à l’université de Ouagadougou : « Je veux que d’ici cinq ans, les conditions soient réunies pour des restitutions temporaires ou définitives du patrimoine africain en Afrique. »

Nous voyons enfin la concrétisation de cette promesse. Le texte dont nous allons débattre est attendu de longue date. Il vient clore un triptyque législatif consacré aux restitutions de biens culturels et de restes humains conservés dans les collections nationales.

Je veux saluer le travail de ceux qui ont préfiguré ces textes. Je pense évidemment, comme vous, madame la ministre, à Bénédicte Savoy et Felwine Sarr, auteurs d’un rapport sur la restitution du patrimoine africain, ainsi qu’à Jean-Luc Martinez, auteur du rapport *Patrimoine partagé : universalité, restitutions et circulation des œuvres d’art*.

En 2023, M. Martinez avait préconisé l’adoption de trois textes-cadres afin de répondre à des questions historiques, patrimoniales et éthiques bien distinctes.

C’est ainsi qu’en juillet 2023, notre assemblée a adopté une première loi-cadre relative à la restitution des biens culturels spoliés lors des persécutions antisémites entre 1933 et 1945. Quelques mois plus tard, en décembre 2023, un second texte encadrerait la procédure de restitution de restes humains appartenant aux collections publiques. Il est temps de conclure ce cycle par un texte portant sur la restitution de biens culturels illicitement acquis, notamment pendant la période coloniale.

Les biens des collections publiques sont inaliénables et ne peuvent donc être cédés. Seule la loi permet de déroger à ce principe. Par conséquent, nous avons, à deux reprises, adopté des lois d'espèce afin de restituer des biens culturels. En 2020, nous avons autorisé la restitution du trésor de Béhanzin à la république du Bénin et du sabre d'El Hadj Omar Tall à la république du Sénégal, puis, en 2025, du tambour parleur *Djidji Ayókwè* à la république de Côte d'Ivoire.

Ce recours aux lois d'espèce ne peut nous satisfaire pleinement : d'une part, il soumet les demandes de restitution aux contingences de la vie politique ; d'autre part, il confie leur examen à un débat parlementaire – certes éclairé, mais non spécialisé – qui se substitue au débat scientifique. Il est par ailleurs difficile de ne pas y voir une forme de fait du prince. Enfin, il ne garantit ni transparence, ni lisibilité à l'État demandeur.

En réponse à ce constat, le projet de loi que nous examinons présente plusieurs qualités essentielles : fixer des critères clairs, objectifs et constants ; déterminer une procédure transparente, lisible et applicable à tous les demandeurs ; placer l'expertise historique et scientifique au cœur de l'instruction ; instaurer un cadre de coopération internationale renforcé.

Ce texte n'est en aucune façon un moyen de nous dessaisir de notre compétence, bien au contraire. En tant que législateur, nous faisons usage de nos prérogatives afin de définir un cadre précis, des critères objectifs et une procédure transparente. Je me réjouis d'examiner un texte équilibré. Le dispositif garantit un cadre solide pour l'instruction des futures demandes de restitution et permettra d'apporter des réponses sans concession à l'égard de l'exigence scientifique. Je souhaite à ce titre saluer le travail de la rapporteure du texte au Sénat, Catherine Morin-Desailly. La commission de la culture de la Chambre haute a utilement enrichi ce texte.

Avant d'en venir à la présentation de son contenu, je veux souligner l'importance de la recherche de provenance. Celle-ci constitue, à mes yeux, la clé de voûte du dispositif dont nous débattons. Sans recherche de provenance, l'identification de l'origine des biens est impossible et, par extension, ce texte ne pourra pas s'appliquer. Ce chantier est monumental. J'ai eu l'occasion d'échanger avec plusieurs directeurs de musées et conservateurs. Les équipes des musées, souvent réduites et disposant de moyens limités, sont pleinement mobilisées. Les coopérations internationales se développent : elles doivent être encouragées.

Permettez-moi également de soulever le sujet de la recherche de provenance s'agissant des biens acquis dans des territoires correspondant à nos départements, régions et collectivités d'outre-mer. Cet aspect reste insuffisamment développé, alors qu'il pourrait favoriser des coopérations muséales fructueuses.

Penchons-nous à présent sur le contenu du texte. Son article 1^{er} prévoit de déroger au principe d'inaliénabilité des biens du domaine public. La demande devra émaner d'un État, concerner un bien illicitement acquis et être effectuée à des

fins de réappropriation, par son peuple, de biens constituant des éléments fondamentaux du patrimoine de l'État demandeur.

Les biens concernés devront provenir du territoire actuel de l'État demandeur et avoir fait l'objet d'une appropriation illicite entre le 20 novembre 1815 et le 23 avril 1972. Je sais que ces dates suscitent des avis divergents. La première borne correspond au second traité de Paris, qui fixe les frontières européennes et signe le commencement du second empire colonial. La seconde correspond à la veille de l'entrée en vigueur 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. Certains de nos collègues ont déposé des amendements afin de modifier ou supprimer au moins l'une de ces bornes temporelles, et nous aurons l'occasion de nous pencher davantage sur les arguments en faveur de ces deux dates. Permettez-moi toutefois de préciser qu'il sera toujours possible de restituer un bien qui n'entrerait pas dans les critères établis par ce texte si le Parlement l'estime pertinent, à travers une loi d'espèce, comme cela a déjà été fait à plusieurs reprises.

Les autres critères sont les suivants : avoir été acquis par vol, par pillage, par cession ou libéralité obtenue par la contrainte ou la violence ou par une personne qui ne pouvait disposer du bien culturel ; ne pas avoir fait l'objet d'un accord international.

Les biens militaires et certains biens archéologiques sont exclus du dispositif, tout comme les restes humains, ces derniers étant déjà encadrés par un régime spécifique.

Vous aurez noté que ce texte ne vise aucune zone géographique en particulier. Il suit en cela les recommandations du rapport Martinez, qui préconisait un texte applicable universellement, et non centré exclusivement sur le continent africain. Ainsi, toute demande de restitution respectant les critères évoqués, quel que soit le pays demandeur, pourra être recevable.

Le texte prévoit également les conditions d'examen de la demande de restitution. La procédure repose sur deux instances : d'une part, un comité scientifique, composé de manière équilibrée et en concertation avec l'État demandeur, qui se prononcera sur l'opportunité de la demande ; d'autre part, une commission permanente des restitutions qui donnera un avis sur la demande de restitution. Cette commission, introduite par amendement au Sénat, contribuera à l'établissement d'une doctrine s'agissant des restitutions de biens culturels et constituera également une instance de dialogue.

Enfin, la sortie du domaine public sera prononcée par un décret en Conseil d'État.

Je m'attarderai quelques instants sur le cas particulier des biens culturels entrés dans les collections publiques par dons et legs. Il est prévu que ces biens

puissent être restitués, sauf en cas de clause contraire dans la libéralité. Dans ce cas, l'accord du donateur ou des ayants droit sera recherché. En l'absence de réponse, et au bout de six mois, le bien pourra être restitué. Ces dispositions ont fait l'objet d'un vif débat juridique portant sur leur compatibilité avec le respect du droit de propriété des donataires et des ayants droit. Le texte actuel est à mon sens équilibré, en ce qu'il prévoit les moyens suffisants pour rechercher le consentement du donataire ou de l'ayant droit.

Enfin, le Parlement sera informé chaque année, à l'occasion d'un rapport, des demandes de restitution reçues, des décisions de sortie du domaine public, des restitutions effectuées et des demandes rejetées.

Venons-en à l'article 2. En 1997, la France a ratifié 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. Ainsi, il est prévu que la personne publique puisse saisir le juge judiciaire pour annuler toute acquisition d'un bien qui se serait révélé volé ou exporté illégalement. Ces dispositions ne sont applicables que pour des biens acquis à compter de 1997. L'article 2 propose d'étendre le périmètre temporel de ce dispositif au 24 avril 1972, date d'entrée en vigueur de la convention, pour éviter tout vide juridique entre les deux dispositifs.

Je vous proposerai, demain matin, de compléter ce texte de la façon suivante : en renforçant l'information du Parlement ; en précisant les missions du comité scientifique ; en renommant la commission nationale des restitutions, pour éviter toute confusion avec la commission pour la restitution des biens et l'indemnisation des victimes de spoliations antisémites ; en mettant en avant la nécessité de poursuivre la recherche de provenance dans les outre-mer.

Avant de conclure je souhaite remercier notre collègue Sabrina Sebaihi, rapporteure pour avis au nom de la commission des affaires étrangères. Nous examinerons demain matin les amendements adoptés par cette dernière.

Nous pouvons espérer achever prochainement ce cycle législatif. Je conclurai en rappelant les mots de la ministre de la culture de Côte d'Ivoire à l'occasion de la remise du tambour parleur : « Ce n'est pas une revanche sur l'histoire, mais une victoire du dialogue sur le silence. » C'est précisément l'ambition de ce texte : construire des dialogues transnationaux fondés sur une expertise scientifique partagée. Tout cela ne pourra être que facilité par la mise en place d'un cadre clair, équilibré et transparent.

M. le président Alexandre Portier. Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

Mme Florence Joubert (RN). Sur le principe, nous serions favorables à cette loi-cadre qui permettrait de simplifier les procédures de restitution, et surtout de les rendre davantage fondées scientifiquement. Ce dernier point est essentiel, tant

ces restitutions paraissent relever du fait du prince en l'état actuel du droit, ce qui donne une légitime impression d'opacité sur le processus et alimente logiquement les critiques et les interrogations. En effet, la commission de la culture du Sénat relève un problème important concernant les restitutions à travers des lois d'espèce. Le Parlement doit se prononcer sans même disposer des éléments scientifiques susceptibles d'éclairer sa décision, ce qui réduit trop souvent notre assemblée au simple rôle de chambre d'enregistrement des engagements de l'exécutif, affaiblissant le rôle de contrôle démocratique qui devrait être le nôtre.

En outre, nous notons avec intérêt que le Sénat a ajouté des garde-fous pertinents avant toute décision de sortie d'un bien du domaine public, qui rendent obligatoire la consultation de la commission permanente des restitutions et d'un comité scientifique *ad hoc* réunissant les deux États. À ce sujet, notre groupe a déposé un amendement afin que le rapport du comité soit nécessairement public, sans avoir besoin de l'approbation de l'État demandeur.

Néanmoins, malgré les avancées potentielles permises par cette loi-cadre, deux points semblent problématiques et nécessitent une vigilance particulière.

Tout d'abord, nous pouvons craindre un appauvrissement significatif de certaines collections publiques, qui pourraient être vidées du fait de cette loi. Pour l'instant, nous pouvons nous rassurer au vu de la courte liste des demandes reçues par la France : seules onze d'entre elles seraient directement concernées. Par exemple, la demande de restitution du *Codex Borbonicus* formulée par le Mexique n'entrerait pas dans le champ d'application de la loi, du fait des bornes chronologiques prévues par le texte, puisque l'appropriation du codex, potentiellement illicite, remonte à l'invasion de l'Espagne par Napoléon entre 1808 et 1814.

En réalité, c'est surtout un autre point qui suscite notre inquiétude autour de ce texte : la validation potentielle d'un discours d'extrême gauche fondé sur la repentance et la promotion de réparations. La loi doit être claire à ce propos. Toute demande de restitution non fondée et basée sur des discours idéologiques de culpabilisation, comme celui du pouvoir algérien, doit être expressément rejetée. À ce titre, il nous semble indispensable que l'État auquel nous rendrions un bien culturel puisse témoigner de relations cordiales avec la France et être en mesure de recueillir ce bien dans des conditions adéquates. Ces restitutions doivent donc être proportionnées et réalisées en bonne intelligence avec les pays concernés.

En résumé, nous sommes prêts à soutenir cette loi, à condition qu'elle s'inscrive clairement dans un esprit de coopération scientifique et diplomatique avec les États demandeurs, loin des oukases des idéologues de la gauche.

M. Christophe Marion (EPR). Madame la ministre, les députés du groupe Ensemble pour la République se réjouissent de vous accueillir aujourd'hui dans cette commission, et particulièrement de débattre avec vous du projet de loi tant attendu relatif à la restitution des biens culturels provenant d'États qui, du fait d'une

appropriation illicite, en ont été privés. C'est avec satisfaction que notre groupe contribuera, moins de dix ans après le discours historique du président de la République à Ouagadougou, à concrétiser sa promesse qui a engagé la France à des restitutions définitives du patrimoine africain en Afrique.

Nos partenaires internationaux y avaient été sensibles et suivent sans doute nos travaux aujourd'hui, de même que leurs peuples, soucieux du respect que nous accordons à leurs cultures, de notre reconnaissance de notre histoire commune et de la sincérité de nos relations bilatérales. Ce sont également nos conservateurs et chercheurs en histoire de l'art qui nous regardent, dans l'espérance que cette future loi leur offre une réponse précise à apporter aux demandes qu'ils reçoivent. Ce texte nous donne l'occasion de les remercier de nouveau pour leur immense travail et pour l'évolution spectaculaire de leur approche des restitutions. C'est peut-être aussi notre ancienne ministre de la culture, Rima Abdul-Malak, qui nous écoute, elle qui avait réussi – et Rachida Dati après elle – à accompagner les deux premiers volets du triptyque des lois de restitution, qu'il est urgent d'achever, pour reprendre les termes de M. le rapporteur, dont nous saluons le travail accompli dans des délais contraints.

Alors que notre groupe avait défendu les deux premiers textes de restitution, il soutiendra également ce projet de loi, dans son esprit comme dans sa rédaction actuelle issue des travaux de nos homologues sénateurs, en particulier ceux de la rapporteure Catherine Morin-Desailly, dont l'expertise en la matière est une fois encore remarquée. Je rappelle que notre groupe a également soutenu dans le passé les lois d'espèce.

Ce texte poursuit explicitement un objectif auquel nous souscrivons : faciliter et accroître les restitutions pour permettre la réappropriation par des peuples étrangers d'éléments fondamentaux de leur patrimoine dont ils ont été privés, en leur rendant l'accès physique à ces biens, mais aussi le pouvoir de les conserver et de les valoriser comme ils l'entendent. Comme l'écrit l'historienne de l'art Bénédicte Savoy à propos du second traité de Paris, en 1815, les vainqueurs de Napoléon imposent le retour des œuvres pillées, créant un précédent universel : restituer, c'est rétablir la justice patrimoniale.

Ce texte invite implicitement à nous soucier collectivement de l'histoire, parfois tragique, de nos collections, à améliorer les pratiques de tous, y compris des acteurs du marché de l'art, et à redéfinir notre patrimoine. Pour ce faire, la recherche de provenance est indispensable – M. le rapporteur l'a rappelé et nous devons absolument accentuer cet aspect pour accroître notre connaissance des collections et permettre une application effective de ce projet de loi.

Nous apprécions que le gouvernement ait la volonté d'intensifier ou de créer, à l'occasion de ces restitutions, des coopérations culturelles avec les États demandeurs. Nous n'avons toutefois pas la naïveté de croire que ce projet de loi permettra de répondre à toutes les demandes. Nous sommes notamment conscients des impacts des bornes temporelles. Nous vous invitons également, madame la ministre, à apporter une attention particulière aux territoires français ultramarins qui,

je le rappelle solennellement, ne peuvent toujours pas inhumer les restes humains de leurs ancêtres présents dans nos collections publiques.

M. Rodrigo Arenas (LFI-NFP). Cette idée de grandeur de la France, que certains ici brandissent comme un étendard aujourd’hui secoué par des vagues xénophobes et racistes, s’ancre pour beaucoup dans la nostalgie de son passé colonial. Nous pouvons d’ailleurs constater que la majorité des biens culturels qui font la réputation, par exemple, d’un musée comme le Louvre, proviennent pour l’essentiel de l’étranger – antiquités égyptiennes, orientales, grecques et romaines et, ne vous en déplaise, arts de l’Islam : la liste est longue.

Il y a, bien sûr, ces biens que nous ne pourrons jamais rendre, comme cette matière précieuse qui compose les feuilles d’or qui tapissent les murs de notre Assemblée ; il y a aussi de très nombreux biens culturels qui ont été acquis régulièrement, mais beaucoup aussi ont été pris sans le consentement d’États qui veulent aujourd’hui retrouver une part de leur histoire volée. Il est donc bien naturel que nous, législateurs, votions une loi qui permette à ces États spoliés de retrouver leurs biens, y compris parfois pour leur permettre de les rendre à certaines des communautés qui composent leurs nations et qui ont elles-mêmes subi ces vols durant la période coloniale française, comme le tambour rendu au peuple akan l’an passé, qu’a évoqué le rapporteur.

Nous aurions toutefois souhaité que les bornes soient étendues, car cette loi exclut les biens dont l’acquisition illicite ne fait pas l’objet d’une certitude, excluant de fait, par exemple, comme cela a été rappelé, les codex aztèques, alors que ceux-ci, et en particulier le *Codex Borbonicus*, sont essentiels, selon le Mexique, à la compréhension de la civilisation aztèque. Si ce codex a bien été acheté aux enchères par la bibliothèque de l’Assemblée nationale en 1826, il a aussi, selon le Mexique, été illégalement sorti du territoire, puis vendu en dépit d’une loi interdisant, à l’époque déjà, l’exportation de son patrimoine.

Cette problématique illustre bien le changement structurel qui nous lie aux pays ayant subi le fait colonial, quel que soit le pays d’origine. Nos modes de pensée ont vécu et les rapports entre États-nations se sont redéfinis. Ces États peuvent désormais, tout comme nous, affirmer leur propre souveraineté, et ce projet de loi devrait avoir pour objectif de contribuer de façon pacifique au respect de ces souverainetés.

Nous aurions pu aller plus loin, en suivant l’exemple des Pays-Bas, qui ont adopté une loi de ce type, mais beaucoup moins restrictive. Au bout du chemin qui sera emprunté par notre assemblée, nous notons ce fait positif, en attendant que notre nation tourne plus facilement sa page coloniale – ce qui, au vu de l’actualité municipale, nous laisse quelque peu interrogatifs.

Enfin, monsieur le rapporteur, je vous remercie des propos que vous avez tenus à propos de Cuba. Il ne s’agit pas simplement de la spoliation de biens culturels, mais aussi de la volonté autoritaire et guerrière de prendre assise dans un pays

souverain, clairement attaqué, notamment par Washington, au mépris du droit international. Ce dont il s'agit, c'est bien de l'affirmation et de la reconnaissance des États-nations, alors que certains pays membres de l'Organisation des Nations unies veulent bafouer le droit international au profit du droit des nations. Je vous remercie également de la question que vous avez adressée au gouvernement voilà quelque temps.

M. Pierre Pribetich (SOC). La restitution des biens culturels dérobés s'inscrit dans le sens de l'histoire. Elle nous engage sur la voie difficile d'un patrimoine partagé qui dépasse la seule propriété juridique pour privilégier l'accessibilité et la circulation des œuvres au service du rapprochement des peuples. C'est à la fois un dossier culturel et un dossier de relations internationales. Comme vous l'avez rappelé, la victoire doit être celle du dialogue sur le silence. Elle répond aussi à un enjeu mémoriel majeur, car certains biens portent en eux une telle charge historique et identitaire qu'en 2026, leur rétention devient difficilement acceptable, même au nom du principe d'inaliénabilité.

Nous saluons donc le travail réalisé en vue d'établir un cadre juridique clair et d'organiser une procédure administrative de déclassement, car il ne revient pas au législateur de trancher au cas par cas. Nous ne sommes pas des historiens, pas des scientifiques, mais le législateur, et nous devons poser des règles claires permettant aux experts de rendre des décisions éclairées.

Le groupe Socialistes et apparentés formulera toutefois deux réserves, portant respectivement sur la date et sur les biens militaires.

Fixer une borne temporelle unique n'a pas de sens en soi. Nous retenons la date de 1815, celle du congrès de Vienne qui a suivi la chute de Napoléon, mais nous pourrions aussi évoquer 1648 et le traité de Westphalie, où ont émergé les principes fondamentaux de respect de la souveraineté des États, ou 1635 pour les Caraïbes, ou encore 1885 et la conférence de Berlin consacrée à la « répartition » des colonies. Mais, en fait, nous sommes confrontés à une autre réalité. Ces repères montrent que nous devons sortir d'une lecture strictement européenne de l'histoire. Chaque situation mérite un examen au cas par cas. Chaque restitution est un acte de justice, de reconnaissance et de dignité.

Notre seconde réserve porte sur les biens militaires, aujourd'hui exclus du dispositif alors même qu'ils peuvent aussi revêtir une forte portée symbolique et mémorielle – je pense au canon d'Alger, en Bretagne.

Pourquoi ne pas prévoir un périmètre véritablement universel, dans le temps et dans l'espace, comme le recommande le rapport de Jean-Luc Martinez sur les critères de restituabilité ? Pourquoi ne pas inclure les biens militaires et confier explicitement au comité scientifique l'appréciation au cas par cas de leur restitution ?

Mme Frédérique Meunier (DR). Le projet de loi que nous examinons vient compléter un triptyque législatif, après deux lois-cadres adoptées en 2023, l'une

visant des biens spoliés par les nazis, l'autre les restes humains. 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 les lois de circonstance. En effet, face à l'augmentation des demandes, il apparaît impératif de légiférer sur une procédure claire pour les traiter – des lois d'espèce ne peuvent plus constituer une réponse adaptée.

Ce texte voté au Sénat et transmis à l'Assemblée nationale concrétise une promesse faite par le président de la République à Ouagadougou en 2017. Il encadre le processus de restitution de biens acquis illégalement par la France durant la période coloniale. Jusqu'à aujourd'hui, le retour d'objets culturels dans leur pays d'origine ne pouvait se faire qu'au compte-goutte, par le biais de lois spécifiques, comme ce fut récemment le cas pour le tambour-parleur restitué par une loi de juillet 2025.

Cependant, il est regrettable que cette loi ne porte que sur la période de 1815 à 1972, soit entre le début du second empire colonial et l'entrée en vigueur d'une convention de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture fixant un régime de restitution dans le droit international. Il est évident que ce texte ne pourra malheureusement pas répondre à toutes les demandes et que des lois d'espèce seront donc nécessaires. Pourquoi donc avoir décidé d'imposer des bornes chronologiques ?

Deuxième question : *quid* du Conseil constitutionnel ? Quand un avis du Conseil d'État estime que la restitution de biens issus de legs et de donations devrait obéir à un intérêt général supérieur, y a-t-il, à votre avis, un risque d'inconstitutionnalité ?

Enfin, le projet de loi doit demeurer un outil diplomatique pour renforcer nos relations avec des États respectueux et fiables, et n'a pas vocation à devenir le levier de pressions éventuelles de pouvoirs étrangers inamicaux ou hostiles, mus davantage par l'esprit de revanche que par l'instauration de relations bilatérales assainies.

Dans cette perspective, nous soutiendrons cependant cette loi, en fonction des amendements qui seront ou ne seront pas adoptés.

Mme Sophie Taillé-Polian (EcoS). Nous examinons aujourd'hui un projet de loi important, attendu et longtemps différé, dont je me réjouis que nous puissions l'examiner dans des délais désormais brefs : celui relatif à la restitution de biens culturels provenant d'États qui en ont été privés par une appropriation illicite.

Ce texte, qui permet de déroger au principe d'inaliénabilité des collections publiques – mesure fondamentale pour organiser des restitutions et répondre ainsi à l'impasse de la gestion au cas par cas, lente et fragmentée, qui prévaut actuellement, est une avancée majeure, qui nous fait passer d'une logique d'exception à celle d'un cadre général. Ce troisième volet est donc très attendu : c'est une question de justice, de réparation et de réappropriation par les peuples anciennement colonisés d'œuvres importantes pour leur patrimoine.

Il porte toutefois en lui une contradiction majeure : comment peut-on prétendre traiter de la restitution de biens spoliés sans jamais nommer clairement le contexte historique – ou du moins l’un des principaux contextes historiques – de ces spoliations ? En effet, le mot « colonisation » en est absent, et cette absence n’est pas neutre. Elle constitue une erreur politique, une forme de continuité dans le déni d’une partie de notre histoire. De fait, nous ne parlons pas seulement d’objets mal acquis, mais d’artefacts arrachés dans le cadre de domination, de conquête et de violence systémique qu’est la colonisation. Refuser de nommer, c’est édulcorer et affaiblir la portée de la réparation que nous entendons engager.

Nommer la colonisation, ce n’est pas faire œuvre de repentance, comme on l’entend parfois sur certains bancs de notre assemblée, mais c’est nous permettre d’engager un travail sérieux et collectif sur notre passé commun. Quelles que soient nos histoires et les origines de nos familles, nous en héritons collectivement, y compris dans ses zones d’ombre, et la République n’a rien à craindre à la vérité. Au contraire, elle doit s’y renforcer, notamment face à la tentation croissante de nier, de relativiser, voire de réhabiliter le fait colonial. Face à cela, notre responsabilité est claire : ne pas écrire une loi timide ou trop euphémisée.

Une deuxième faiblesse, plus concrète, de cette loi, est celle des moyens. Ce texte crée des procédures, des instances et un cadre, mais il reste silencieux sur les moyens humains, financiers et scientifiques nécessaires pour le faire vivre. Or la recherche de provenance est un travail long, exigeant et coûteux, qui nécessite des historiens, des archivistes et des coopérations internationales. Sans moyens supplémentaires, le risque est que cette loi reste une loi d’intention, que les demandes stagnent et que les procédures soient trop longues. Nous proposerons donc qu’il y ait un engagement très clair sur les moyens annuels et réguliers consacrés à cette politique.

M. Erwan Balanant (Dem). Les musées ne sont pas seulement des lieux de conservation : ils sont de véritables lieux de mémoire, tissant un lien vivant entre le passé et l’avenir. Ils sont essentiels à une société, tant ils façonnent l’imaginaire commun, nourrissent le dialogue et transmettent l’héritage d’un pays. Pour reprendre les mots de la journaliste d’art Ariane Angeloglou, l’art est une « visite du temps » – mais je me permets d’ajouter qu’il est aussi un chemin de construction des liens d’amitié entre les peuples. Chaque œuvre revêt une dimension culturelle, historique et sociale, chaque œuvre est un fragment de civilisation, un témoignage sensible de ce qu’un peuple a été et de ce qu’il est.

Il aura fallu six années pour que la restitution du tambour-parleur à la Côte d’Ivoire soit pleinement effective. Force est de constater que les procédures de restitution restent peu nombreuses et que les différentes étapes pour y aboutir sont chronophages et administrativement lourdes.

Ce projet de loi, issu d’un triptyque de lois-cadres sur les restitutions, initié en 2023 par la ministre Rima Abdul-Malak, est à cet égard une réponse forte. Le groupe Démocrates votera en faveur de ce texte. En permettant une procédure

dérogatoire de sortie des collections publiques pour restituer un bien culturel à un État étranger, il marque une reconnaissance claire des préjudices subis, affirme le rôle fondamental de l'art dans la construction d'une identité collective et facilite l'accès des peuples à des œuvres majeures de leur histoire.

Les restitutions ne sauraient, en effet, être réduites à de simples transferts de propriétés. Elles s'inscrivent dans une démarche de dialogue et de coopération. Actes à la fois politiques, moraux et symboliques, elles participent d'un processus de reconnaissance des spoliations passées et contribuent à une meilleure connaissance et une meilleure compréhension mutuelle des peuples. En simplifiant et en sécurisant ces procédures, nous œuvrons au rééquilibrage des relations entre les nations.

La volonté du Sénat de rendre obligatoire la conduite d'une instruction scientifique plutôt que la constitution facultative du comité scientifique bilatéral initialement prévu par le gouvernement est une bonne initiative. La combinaison entre commission permanente et commission scientifique bilatérale *ad hoc* semble être un bon équilibre, la première permettant de dégager une doctrine, le second de se prononcer sur l'opportunité de la restitution, en coopération avec le demandeur. Pour appuyer les propos du rapporteur, nous ne pouvons procéder à des restitutions fortes et solides sans une recherche de provenance au cas par cas, rigoureuse et efficace. À ce titre, quels moyens le ministère entend-il mettre en œuvre pour y veiller ?

Mme Béatrice Bellamy (HOR). Le groupe Horizons et Indépendants salue l'inscription à l'ordre du jour de ce texte, qui marque une rupture historique. Pour la première fois, la France se dote d'un cadre juridique général permettant la restitution administrative de biens culturels illicitement acquis. Nous sortons enfin du régime des lois d'espèce pour entrer dans une procédure transparente fondée sur la science et le droit. Ce texte achève un triptyque législatif cohérent après les lois de 2023 sur la spoliation antisémite et les restes humains. La France pourra désormais traiter la grande majorité des demandes selon des règles claires et prévisibles, même si certaines doivent rester hors périmètre chronologique ou matériel et continuer à relever de lois d'espèce.

Le processus de restitution est avant tout une démarche patrimoniale : établir précisément le parcours des œuvres et les conditions de leur acquisition ou de leur spoliation. Chaque dossier est un cas d'espèce mobilisant des compétences très variées – histoire militaire, droit patrimonial et international, histoire de l'art, archéologie, anthropologie. C'est tout le rôle de la future commission nationale des restitutions, au sein du Haut Conseil des musées de France : organiser la collaboration de ces experts, instruire les demandes et bâtir dans la transparence une méthodologie et une jurisprudence.

Une fois la loi promulguée, un immense chantier s'ouvrira : la recherche de provenance des collections. Madame la ministre, disposez-vous d'une estimation du nombre de demandes de restitution par an que ce projet de loi pourrait couvrir ?

M. Jean-Victor Castor (GDR). Un peuple sans la connaissance de son passé, de son origine et de sa culture est comme un arbre sans racines, écrivait Marcus Garvey. C'est de cela que nous parlons aujourd'hui. Nous examinons certes un texte attendu mais, surtout, un texte qui touche à quelque chose de profond : la dignité des peuples qui ont été dominés, dépossédés, niés.

Ce projet de loi porte sur la restitution des biens culturels spoliés aux peuples colonisés par la France aux XIX^e et XX^e siècles. Il s'inscrit dans une dynamique de réparation, une dynamique encore trop lente, trop partielle et trop contrôlée. En effet, ce que la France appelle aujourd'hui restitution porte souvent sur ce qui n'aurait jamais dû être pris. Ces objets, ces œuvres, ces symboles n'étaient pas des biens disponibles. Ils ont été arrachés, saisis, volés dans des contextes de violence coloniale.

Ce texte met donc fin à une logique de restitution au cas par cas, au compte-gouttes, comme ce fut le cas pour le Bénin, le Sénégal ou, plus récemment, la Côte d'Ivoire, et reconnaît, au moins implicitement, une responsabilité historique. Il reste toutefois incomplet, parce qu'il continue de poser des limites là où il ne devrait pas y en avoir. Pourquoi ces bornes temporelles ? Pourquoi exclure les premiers moments de la colonisation, notamment dans les Amériques et la Caraïbe ? Pourquoi ne pas regarder en face toute l'histoire, y compris celle des XVII^e et XVIII^e siècles ? Surtout, pourquoi continuer à ignorer ce qui constitue une des blessures les plus profondes pour nos territoires : la question des restes humains ? En Guyane, cela fait plus de 133 ans que nous attendons – 133 ans que les restes de nos ancêtres kali'nas et arawaks sont retenus loin de leur terre et des leurs, 133 ans que des femmes, des hommes et des enfants ont été arrachés à leur dignité, exhibés comme des objets dans des zoos humains, ici même, à Paris, au Jardin d'acclimatation, dans les expositions coloniales. Ce ne sont ni des vestiges ni des collections : ce sont nos ancêtres, et leur absence n'est pas seulement une question historique, mais une blessure toujours ouverte.

Aujourd'hui encore, ces restitutions sont bloquées pour des raisons administratives et juridiques, parce qu'elles n'entrent pas dans le cadre classique des restitutions entre États – et c'est justement là que la politique doit intervenir. Des propositions existent, des textes ont été déposés par des parlementaires, notamment Christophe Marion et Catherine Morin-Desailly, mais ils ne sont jamais inscrits à l'ordre du jour. Cela pose une question simple : y a-t-il une volonté réelle d'aller jusqu'au bout de cette démarche de réparation ?

Réparer, ce n'est pas choisir ce qu'on rend, ce n'est pas décider à la place des peuples ce qui mérite mémoire ou ne le mérite pas. Réparer, c'est reconnaître l'ensemble du préjudice, sans hiérarchie, sans oubli, sans exception.

Nous, députés communistes et progressistes ultramarins, voterons ce texte, par solidarité avec tous les peuples qui, comme les nôtres, ont subi la colonisation. Mais cela ne suffit pas. La France doit aller plus loin. Elle doit regarder toute son histoire en face. Elle doit restituer non seulement les objets, mais aussi la dignité. Et

surtout, elle doit cesser de traiter nos territoires comme des périphéries administratives, alors qu'ils sont des terres, des peuples, des histoires vivantes. Tant que nos ancêtres ne seront pas revenus, tant que notre mémoire restera fragmentée, la réparation ne sera pas complète.

M. le président Alexandre Portier. La parole est à M. Laurent Croizier pour une question.

M. Laurent Croizier (Dem). Madame la ministre, je profite de l'examen de ce projet de loi pour vous interroger sur la protection des collections et des quelque 250 œuvres exposées au musée du Louvre à Abu Dhabi, aux Émirats arabes unis – œuvres prestigieuses prêtées par les plus grands musées français : le Louvre, le Centre Pompidou, le musée d'Orsay ou celui du Quai Branly. En effet depuis la fin du mois de février, la ville d'Abu Dhabi est la cible d'attaques répétées de missiles et de drones attribuées à l'Iran. Le 1^{er} mars, une attaque a visé la base navale française, située à moins de 300 mètres du musée. Quelles mesures concrètes de protection des collections françaises ont-elles été prises et un rapatriement, même temporaire, est-il ou a-t-il été envisagé ?

M. le président Alexandre Portier. La question est évidemment d'actualité, mais je vous invite, chers collègues, à vous en tenir au projet de loi que nous examinons car, comme je l'ai indiqué, Mme la ministre reviendra le 6 mai pour aborder tous les autres sujets.

Mme Catherine Pégard, ministre. Pour ce qui concerne le Louvre à Abu Dhabi, vous pouvez imaginer que nous sommes en relation constante avec nos homologues émiratis par l'intermédiaire de notre ambassadeur, qui fait un travail remarquable pour se tenir quotidiennement informé de la situation locale. Le plan de protection des œuvres a été validé par nous-mêmes – par le Louvre d'abord, et par la France –, comme tous les plans de protection et de mise en sécurité des objets et de nos collections lorsqu'ils sont exposés dans un autre pays que le nôtre. Les responsables à Abu Dhabi sont évidemment aux aguets de tout ce qui peut arriver pour précipiter la mise en sécurité de ces collections, ou en tout cas des principaux chefs-d'œuvre exposés au Louvre Abu Dhabi. Les lieux sécurisés sont prêts pour cela. Je ne peux pas vous en dire plus à ce stade. Le musée reste ouvert – nos homologues y tiennent beaucoup, parce que c'est le signe pour eux que la vie continue.

Nous veillons à avoir des informations constantes, avec la mobilisation à nos côtés du ministère des affaires étrangères par l'intermédiaire de notre ambassadeur et de Jean-Noël Barrot, avec lequel j'étais encore en réunion pendant le week-end pour voir où nous en étions – si tant est qu'il soit possible de suivre heure par heure ce qui se passe au Proche-Orient.

Je vais m'efforcer de répondre globalement aux questions soulevées par les orateurs des groupes. Mais je veux auparavant dire à Mme Joubert que je ne peux que souscrire à son propos lorsqu'elle affirme que toute demande infondée doit être

rejetée. Le projet de loi comporte tous les garde-fous qui garantissent un examen méticuleux, qui plus est par deux commissions, de chaque demande. Rien ne pourrait contraindre l'État français à répondre positivement à des demandes qui seraient infondées et représenteraient un risque pour nos collections, notre vision de la culture et notre politique diplomatique et culturelle.

Lors de l'examen du projet de loi au Sénat, Mme Morin-Desailly a fait adopter deux modifications qui nous paraissent judicieuses dans la mesure où elles renforcent la procédure prévue pour l'examen des demandes de restitution. Pour rappel, cet examen sera effectué par deux instances : le comité scientifique bilatéral et une commission dont le périmètre d'intervention dépasse la sphère muséale. Celle-ci aura pour mission de rendre un avis simple, public et motivé sur les demandes de restitution et de définir des recommandations. Elle pourra être consultée par les ministres intéressés ainsi que par les commissions compétentes de l'Assemblée et du Sénat sur toute question relative aux restitutions. Elle devra également être informée de la constitution des comités scientifiques. Cette double instance nous met, me semble-t-il, à l'abri de toute défaillance et de tout dysfonctionnement dans la procédure de restitution.

Vous avez insisté à plusieurs reprises, les uns et les autres, sur la question de la provenance. Il est vrai qu'il s'agit, comme vous l'avez dit, d'un chantier monumental et immense. Il s'apparente à celui du recollement de nos collections, dont il n'est du reste qu'une facette. Il concourt en effet au même objectif de politique publique, à savoir améliorer la connaissance du contenu des collections publiques et de leur constitution et, en conséquence, favoriser leur sécurisation ainsi que le repérage des éventuels corpus sensibles du point de vue de leur origine.

La préoccupation liée à l'histoire des collections et à la recherche de provenance s'est imposée progressivement en complément des recollements créés par la loi du 4 janvier 2002 relative aux musées de France concernant notamment les collections déjà acquises, afin de répondre aux demandeurs de restitution et au public des musées, relayant de nouvelles attentes sociétales.

Des crédits sont déjà délégués aux Drac (directions régionales des affaires culturelles) depuis 2023 pour des missions portant sur la période 1933-1945. Cet effort s'est poursuivi en 2024 et en 2025. Une mission de recherche de provenance au sein du service des musées de France est en préfiguration depuis 2024. Des postes sont désormais dédiés à cette question dans certains musées – au Louvre, à Orsay et à la Cité de la musique. Par ailleurs, nous créons progressivement des outils pour la communauté patrimoniale. Ainsi, sur le site même du ministère, ResProvMus, le répertoire des ressources utiles aux recherches de provenance pour les musées, permet d'avoir accès en ligne à des fiches de provenance pour les acquisitions. J'ajoute qu'une journée d'études annuelle est organisée depuis 2025.

Jusqu'à présent, les demandes ne sont pas nombreuses ; on les évalue à une dizaine. Mais, une fois que la loi sera promulguée, il est probable que nous en recevrons de plus en plus ou, en tout cas, que nous aurons de plus en plus d'analyses

à produire. En effet, toutes les demandes ne seront évidemment pas recevables mais toutes devront être examinées. C'est ainsi que nous nous doterons du personnel capable de suivre ses provenances. Je me battraï pour que nous en ayons les moyens, car rien ne serait pire que de ne pas pouvoir faire vivre cette loi-cadre faute de moyens.

M. le président Alexandre Portier. Je me permets de vous interrompre pour annoncer que je suspendrai notre réunion dans quelques minutes afin de permettre à ceux de nos collègues qui le souhaitent de participer au scrutin sur une motion de rejet préalable en séance publique.

Mme Catherine Pégard, ministre. Le débat sur les bornes chronologiques pourrait être sans fin. Le choix de ces bornes a été mûrement réfléchi d'un point de vue historique, juridique et scientifique, lors de l'élaboration du projet de loi et durant son examen au Sénat – je veux insister sur ce point. Je ne me crois pas tout à fait compétente pour délimiter moi-même les bornes qu'il faut appliquer mais je fais confiance à ceux qui y ont travaillé et qui ont arrêté la date du 20 novembre 1815. Cette date présente l'avantage de n'être ni trop lointaine – ce qui nous aurait privés de ressources et d'informations sur les provenances et aurait rendu, de ce fait, litigieux le traitement des demandes de restitution – ni trop proche, ce qui permet de couvrir toute la période des colonisations européennes des XIX^e et XX^e siècles.

Cette loi est universelle mais elle intègre la question de la colonisation ; elle n'est en rien édulcorée, comme on a pu le dire. C'est une loi de responsabilité et de vérité qui ne s'inscrit ni dans le déni ni dans la repentance mais dans une démarche dictée par l'éthique et le sens des relations diplomatiques que nous devons entretenir avec les États concernés, afin d'instaurer entre la France et les pays demandeurs un partenariat sincère et éclairé et de poursuivre une coopération culturelle que nous appelons tous de nos vœux. Je suis, à cet égard, très sensible au discours de mon homologue de Côte d'Ivoire, qui a parlé le langage de la responsabilité en déclarant que le dialogue l'emportait sur le silence et en se gardant de tout appel à un esprit de revanche qui n'est pas – ou n'est plus, peut-être – d'actualité puisque nous tendons ensemble vers un apaisement des mémoires et de nos relations grâce à la culture, dont c'est souvent le rôle.

La réunion est suspendue de dix-huit heures vingt-cinq à dix-huit heures quarante.

M. le président Alexandre Portier. Madame la ministre, il vous reste, je crois, quelques éléments de réponse à apporter aux orateurs.

Mme Catherine Pégard, ministre. La question des biens militaires a été évoquée. L'exclusion du champ du texte de ces biens qui ont été saisis par les forces armées ou ont contribué par leur nature, leur destination ou leur utilisation à des activités militaires a été décidée pour des raisons juridiques et opérationnelles. Sur le plan juridique, on peut considérer en effet que l'essentiel des biens militaires a été

licitement acquis au regard du droit interne comme du droit international, qui rendait licite certaines saisies militaires.

Sur le plan opérationnel – c’est ce qui me semble le plus intéressant à souligner –, je me range à l’idée que le traitement de ces demandes serait particulièrement complexe. Il faudrait en effet identifier au cas par cas la règle du droit français applicable au moment de la saisie pour déterminer si celle-ci était illicite en fonction de la nature ou de la fonction militaire du bien, de la personne à qui le bien a été saisi et du contexte précis de la saisie. On s’y perdrait donc assez vite ! Par ailleurs, souvent, ces biens militaires étaient saisis sans formalisme particulier, sur le champ de bataille, parfois sur un simple ordre verbal, de sorte qu’il paraît assez vain d’espérer mener un travail historique, scientifique, capable d’éclairer la licéité d’une saisie. Ce serait une tâche considérable qui aboutirait finalement à un échec.

C’est la raison pour laquelle, après avoir recueilli l’expertise des juristes et des historiens et interrogé notamment la direction du musée de l’Armée, nous avons décidé de ne pas retenir les biens militaires.

M. Pierre Pribetich (SOC). Je souhaiterais, en tant que membre de la commission des affaires étrangères, apporter un éclairage sur cette question. Je citerai un seul exemple, celui du canon d’Alger, cité dans le rapport de Benjamin Stora. Ce canon se trouve à Brest, où il a été érigé en colonne, sur laquelle se tient un coq qui a la patte sur un boulet. Il s’agit d’un bien militaire, puisqu’il a été, suivant les lois et le droit militaire, pris à l’ennemi. Mais il a une extraordinaire valeur symbolique à la fois pour notre pays et pour l’Algérie. On voit donc qu’un bien militaire peut être également un élément du dialogue, voire de la diplomatie, entre deux pays. C’est pourquoi on ne peut que s’interroger sur l’exclusion de l’ensemble des biens de cette nature.

Mme Catherine Pégard, ministre. L’exclusion des biens militaires n’empêchera jamais qu’une demande de restitution puisse être examinée, en particulier dans le cas de biens saisis par les forces armées. Mais, là encore, il faudra juger au cas par cas. Peut-être la force des symboles l’emportera-t-elle et conduira-t-elle, dans un cas d’espèce, à la restitution d’un bien qui pourrait être jugé comme militaire. Autant il est important que la loi fixe un cadre clair, autant des exceptions doivent rester possibles, s’agissant de questions comme celles que vous venez de soulever.

M. Frantz Gumbs, rapporteur. J’observe avec une relative satisfaction qu’aucun groupe ne s’oppose frontalement aux principes fixés dans la loi. Cependant, j’entends les regrets exprimés par les uns et les autres au sujet notamment de la borne chronologique de 1815 ou – et vous comprendrez que je sois particulièrement sensible à cette question-là, madame la ministre – des restes humains issus des territoires d’outre-mer. Certes, la loi ne concerne que la restitution de biens culturels à des États étrangers, mais je comprends l’impatience de nos compatriotes ultramarins à ce sujet.

Quant à la question des codex mexicains, elle semble susciter l'irritation de quelques-uns, et c'est peut-être normal. Il est vrai qu'ils ne relèvent pas de la période retenue dans la loi, mais je suis sensible à la demande du Mexique, qui souhaite se réappropriier ces codex. La France et le Mexique ont établi des relations diplomatiques et scientifiques fortes puisqu'au mois d'octobre 2025, a été créé un comité scientifique conjoint chargé d'établir avec précision leur provenance, à la suite de la demande formelle de restitution.

Le projet de loi me semble plutôt équilibré ; il était attendu de longue date. J'espère que l'examen des amendements préservera son équilibre et son économie générale avant son examen dans l'hémicycle.

M. le président Alexandre Portier. Je vous remercie. Je rappelle que nous examinerons demain, à partir de 9 heures, les articles du projet de loi ainsi que les amendements.

*

* *

2. Examen des articles

Lors de sa réunion du mardi 8 avril 2026, la commission examine les articles du projet de loi, adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, relatif à la restitution de biens culturels provenant d'États qui, du fait d'une appropriation illicite, en ont été privés (n° 2408) (M. Frantz Gumbs, rapporteur) ⁽¹⁾.

Article 1^{er} : *Procédure de sortie des collections publiques de biens culturels ayant fait l'objet d'une appropriation illicite en vue de leur restitution à un État étranger*

Amendement AC24 de Mme Sophie Taillé-Polian

Mme Sophie Taillé-Polian (EcoS). Il vise à élargir le champ des bénéficiaires des restitutions en reconnaissant explicitement la possibilité pour les communautés concernées d'être destinataires des biens culturels restitués.

En l'état, le projet de loi repose exclusivement sur une logique interétatique. Pourtant, de nombreux biens culturels revêtent une signification particulière pour des communautés, qui ne se confondent pas nécessairement avec les structures étatiques contemporaines.

M. Frantz Gumbs, rapporteur. La notion même de communauté est assez floue. De plus, ces communautés peuvent s'adresser à leur État, qui se mettra en lien avec la France.

Je suis désolé de devoir émettre un avis défavorable.

Mme Sophie Taillé-Polian (EcoS). Je vous entends : la notion de communauté est peut-être trop vague et il conviendrait certainement de l'améliorer.

Cependant, il existe des groupes culturels qui ne sont pas nécessairement reconnus comme tels dans leur État mais qui ont un patrimoine à eux et qui pourraient vouloir récupérer leurs biens culturels. Il y a là un manque qu'il conviendrait de combler.

La commission rejette l'amendement.

La commission adopte l'amendement rédactionnel AC43 de M. Frantz Gumbs, rapporteur.

Amendements AC27 de Mme Sabrina Sebaihi et AC26 de Mme Sophie Taillé-Polian (discussion commune)

(1) <https://assnat.fr/LOYCeq>

Mme Sophie Taillé-Polian (EcoS). Ces deux amendements visent à assouplir la notion d'« éléments fondamentaux du patrimoine ». Elle est importante pour justifier la dérogation au principe d'inaliénabilité des collections publiques et nous comprenons que l'on veuille éviter la multiplication de procédures lourdes concernant des biens de peu d'importance, mais le caractère fondamental d'un bien est difficile à établir en pratique et peut donner lieu à des interprétations divergentes.

M. Frantz Gumbs, rapporteur. Le texte respecte un certain équilibre, atteint à l'issue de travaux longs et parfois fastidieux ; il ne faut pas le modifier.

Par ailleurs, laissons le comité scientifique évaluer le caractère fondamental d'un bien à restituer.

Avis défavorable sur les deux amendements.

La commission rejette successivement les deux amendements.

Amendement AC39 de M. Pierre Pribetich et amendements identiques AC16 de Mme Sophie Taillé-Polian, AC28 de Mme Sabrina Sebaihi et AC38 de M. Pierre Pribetich (discussion commune)

Mme Claudia Rouaux (SOC). L'amendement AC39 a pour objectif de supprimer toute borne temporelle dans ce projet de loi. Nous faisons confiance à l'expertise scientifique : le comité scientifique pourra rejeter une demande de restitution s'il considère que les éléments de preuve sont insuffisants.

Mme Sophie Taillé-Polian (EcoS). Pour faciliter la restitution des objets culturels spoliés, l'amendement AC16 vise à remettre en cause la borne temporelle qui a été choisie. Elle ne permet pas de prendre en considération les biens spoliés lors de la colonisation européenne du continent américain.

À l'Assemblée, nous conservons un exemple emblématique des conséquences de cette colonisation : le *Codex Borbonicus*, conservé dans les collections de notre bibliothèque. La Bibliothèque nationale de France, quant à elle, conserve le *Codex Azcatitlán*. Une loi spéciale ne devrait pas être nécessaire s'agissant de ce type d'œuvres, qui sont absolument fondamentales – pour le coup – pour les cultures maya et aztèque.

M. Frantz Gumbs, rapporteur. Ce projet de loi, dont l'élaboration a été longue, complexe et parfois fastidieuse, est attendu de longue date. Il répond au besoin d'une loi-cadre pour remplacer des lois d'espèce ; il fait écho à l'engagement du président de la République à faciliter les restitutions en Afrique ; enfin, il fait suite à de nombreux travaux et rapports, dont celui de M. Martinez et ceux du Sénat. De plus, il tient compte de la plupart des demandes exprimées à ce jour. Plus généralement, il vise à simplifier et à rationaliser le processus de restitution. En supprimant les bornes temporelles, nous modifierions profondément l'économie générale du texte, ce que nous ne souhaitons pas. C'est pourquoi j'y suis défavorable.

M. Guillaume Bigot (RN). Outre la sagesse du rapporteur, rappelons la sagesse du droit romain, qui a inventé le concept de prescription. Celle-ci est essentielle : plus on remonte dans le temps, plus il est compliqué d'apporter des preuves. Voilà le bon sens des Romains.

Par ailleurs, il existe de nombreux exemples d'objets restitués, mais pas à leurs propriétaires initiaux : ainsi, le quadrigue de Saint-Marc a été restitué à la république de Venise en 1815, alors qu'elle l'avait elle-même pris à Constantinople.

Quant aux peuples premiers d'Amérique du Nord, ils ont eux-mêmes été de grands prédateurs et colonisateurs : les Esquimaux et les Aztèques ont harcelé et pillé les populations alentour.

N'entrons pas dans ce débat interminable ; la borne temporelle repose sur le bon sens.

Mme Sophie Taillé-Polian (EcoS). Les œuvres pouvant être restituées doivent faire l'objet d'un travail historique visant à démontrer qu'elles ont été spoliées ; si cette démonstration est impossible, ces œuvres n'entreront pas, par définition, dans le champ de cette loi-cadre ; si elle est possible, les œuvres doivent être restituées, quels que soient les peuples concernés.

J'entends les réticences du rapporteur à modifier le texte, mais nous sommes ici pour y apporter toutes les modifications que nous pourrions juger nécessaires. Certes, il s'inscrit dans la droite ligne de la déclaration du président Macron en Afrique, mais je considère qu'il doit aller au-delà. Nous avons la responsabilité de produire un texte qui soit à la fois aussi précis et large que possible, afin que nous n'ayons plus besoin d'examiner de lois d'espèce.

M. Rodrigo Arenas (LFI-NFP). La référence à l'Empire romain n'est pas la bonne, qu'il s'agisse de la question de la citoyenneté ou de la notion d'État-nation, qui fonde implicitement et parfois explicitement le texte que nous examinons : si les choses se jouent entre États-nations, les bornes temporelles n'ont pas de sens.

Monsieur le rapporteur, le président de la République, en tant que représentant de la nation, est habilité à enclencher une démarche de restitution, mais pas à la mettre en œuvre ; c'est le rôle du gouvernement, et en tant que parlementaires, nous avons le devoir de contrôler cette action gouvernementale. Il me semble que l'équilibre des pouvoirs est ici respecté. D'ailleurs, celles et ceux qui considéreraient qu'un bien ne devrait pas être restitué pourraient en appeler au pouvoir judiciaire. Les amendements proposés me semblent donc équilibrés.

Par ailleurs, de telles démarches sont engagées par les États-nations concernés eux-mêmes, en particulier sur l'ensemble du continent américain : ils reconnaissent les peuples originels et leur restituent des biens spoliés par les colonisations locales – retenons ce terme pour être respectueux de l'histoire.

Ne votons pas un texte de loi en deçà du droit international, notamment de la reconnaissance essentielle du droit de ces peuples à reconstruire une histoire qui leur a été retirée.

M. Guillaume Bigot (RN). Sans vouloir entrer dans une vaine polémique, je voudrais faire deux remarques. Premièrement, la borne temporelle nous donne une plus grande liberté, à nous, Français, pour décider de faire droit ou non à une demande de restitution ; il s'agit, sans naïveté, d'un outil de diplomatie culturelle – comme le disait le général de Gaulle, les États n'ont pas d'amis, ils n'ont que des intérêts.

Deuxièmement, puisqu'on parle d'Amérique du Nord, ses États-nations – Canada et États-Unis d'Amérique – ont longtemps nié les spoliations culturelles ayant eu lieu sur leur territoire. Il me semblerait très curieux que la France restitue des biens qui lui ont été donnés par des tribus nord-américaines avec lesquelles elle était alliée ; nous avons souvent préservé la culture de ces peuples avec lesquels nous nous sommes battus contre les Britanniques.

Je vous invite à lire l'ouvrage *Le Middle Ground*, du très grand universitaire américain Richard White. Il y explique comment la monarchie française, alliée avec les tribus nord-américaines, a préservé des biens précieux qui témoignent de toute la civilisation humaine. Serait-il juste de les rendre à un État qui les a opprimées et a essayé de les détruire ?

M. Rodrigo Arenas (LFI-NFP). Vous venez de nier l'essentiel des populations américaines : mon propos ne se limitait pas au Nord, mais concerne tout le continent, du cap Horn jusqu'à l'Alaska, et porte aussi sur le continent asiatique – la Chine, le Tonkin.

D'ailleurs, la suppression des bornes temporelles irait dans le sens de votre groupe en évitant une logique de repentance – ce mot que vous employez régulièrement, mais que je ne cautionne pas – au profit de relations renouvelées entre États-nations au moment où ils sont attaqués par d'autres États-nations au mépris du droit international. Mais pour nous, il s'agit en retirant ces bornes de reconnaître les histoires de ces peuples.

Dans une autre commission, présidée par un collègue de votre groupe, certains d'entre nous ont appris que l'espagnol n'est pas la langue officielle du Mexique, qui n'en a pas : tous les peuples ont droit à leur langue. Ces petits détails de l'histoire doivent trouver leur place dans cette loi-cadre. Lever les bornes temporelles est une mesure non pas technique, mais politique ; il convient de la mettre à l'ordre du jour à l'heure où s'exprime une volonté de réviser les relations entre États-nations représentés au sein de l'ONU – qui elle, reconnaît les patrimoines de l'humanité.

M. Frantz Gumbs, rapporteur. Modifier l'équilibre général de ce texte très attendu risque de retarder son cheminement législatif et sa mise en application. Il ne

résoudra pas tous les problèmes relatifs aux restitutions, mais constitue une avancée qu'il ne faut pas différer, pas plus qu'il ne faut revenir sur les analyses et les expertises ayant conduit à sa rédaction finale. En conséquence, je maintiens mon avis défavorable sur l'ensemble de ces amendements.

La commission rejette successivement les amendements.

Amendement AC29 de Mme Sabrina Sebaihi

Mme Sabrina Sebaihi, rapporteure pour avis. Il vise à ajouter la notion de tromperie à la liste des méthodes d'appropriation illicite. En effet, certains biens ont été achetés à des prix très inférieurs à leur valeur.

M. Frantz Gumbs, rapporteur. Le vol, qui figure dans le texte, me semble être une mention suffisante, qui englobe les cas de tromperie ou de dol. Avis défavorable.

M. Guillaume Bigot (RN). Nous avons déjà eu ce débat en commission des affaires étrangères. La notion de tromperie renvoie au droit pénal et nécessite de caractériser des faits – souvent des actions individuelles – et de prouver une intention. On en revient alors à la notion de prescription : plus on remonte dans le temps, plus c'est compliqué.

Ce texte vise des faits survenus dans le cadre de politiques générales – une occupation, des pillages documentés ou une violence dont on peut apporter la preuve par des récits historiques – plutôt que la notion individuelle de tromperie, même si ce phénomène a évidemment existé.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AC17 de Mme Sophie Taillé-Polian

Mme Sophie Taillé-Polian (EcoS). Il vise à préciser la notion de contrainte mentionnée dans le projet de loi afin de mieux prendre en considération la réalité historique des appropriations illicites de biens culturels durant la période coloniale.

En intégrant les mots « contexte de domination coloniale caractérisé par un déséquilibre manifeste des rapports de pouvoir », il s'agit de mieux qualifier ces situations tout en maintenant le principe d'un examen au cas par cas et sans méconnaître d'autres spoliations survenues dans des situations différentes.

M. Frantz Gumbs, rapporteur. Les notions de vol, de pillage et de cession effectuée sous la contrainte ou la violence englobent déjà les acquisitions effectuées dans un contexte de domination. Les termes que vous souhaitez ajouter sont superflus. Il faut laisser au comité scientifique la responsabilité d'évaluer le caractère illicite de l'appropriation. Avis défavorable.

M. Rodrigo Arenas (LFI-NFP). Je suis étonné de l'argumentation du rapporteur : c'est précisément parce qu'il était issu d'une appropriation coloniale que nous avons restitué à la Côte d'Ivoire le fameux tambour du peuple Akan.

Je suis favorable à cet amendement parce qu'il permet la structuration d'un guichet unique auquel les États demandeurs pourront s'adresser pour simplifier leur demande. Celle-ci pourrait être fastidieuse si le politique reprenait le dessus et que l'on niait cette histoire douloureuse tant pour les peuples colonisés que pour les peuples colons – car les exactions de ces derniers, même si elles correspondaient, paraît-il, à l'ambiance de l'époque, sont vécues comme une souffrance par les générations suivantes. Cette dimension intergénérationnelle doit être prise en considération ; cet amendement y contribue en partie.

M. Guillaume Bigot (RN). Cet amendement est typiquement un ajout relevant de la repentance – comme une petite prière de repentance –, par ailleurs assez confus : « contexte de domination coloniale caractérisé par un déséquilibre manifeste des rapports de pouvoir » est doublement redondant – la colonisation implique la domination et celle-ci implique le déséquilibre des pouvoirs. Et le pouvoir est exercé par l'Occident, vilain, méchant, etc., sur les autres.

Mme Sophie Taillé-Polian (EcoS). Il ne s'agit pas de prière – ce n'est pas trop mon style –, mais de nommer ce qui s'est passé : la colonisation est un fait singulier dans l'histoire de l'humanité, bien qu'elle présente des caractères multiples. Elle reste un moteur fondamental des relations de pouvoir. Nommer les choses et réparer, notamment en rendant les biens spoliés, c'est important.

Mme Frédérique Meunier (DR). Vous avez raison, il faut nommer les choses, mais il ne faut pas les juger. Vous voulez juger ce qui s'est passé il y a très longtemps...

Mme Sophie Taillé-Polian (EcoS). Pas si longtemps !

Mme Frédérique Meunier (DR). ..., mais nous ne sommes pas là pour juger l'histoire.

Les bornes temporelles choisies peuvent en effet susciter des questionnements, mais modifier le texte ferait perdre un temps précieux à tous ceux qui attendent depuis des années la restitution de biens qui leur ont été enlevés, de façon peut-être parfois violente. Il importe de rester dans l'esprit de cette loi et de ne pas juger ce passé en bien ou en mal.

M. Rodrigo Arenas (LFI-NFP). C'est précisément en établissant des bornes temporelles que vous préjugez d'une intention, à l'opposé de ce que nous voulions faire.

Quant à la domination coloniale, il ne s'agit pas de jugement : c'est un fait historique, établi non par les députés mais par des historiens. Jusqu'à preuve du contraire, l'université française a toujours su – c'est tout à son honneur – permettre

à la recherche d'évoluer et changer elle-même en conséquence. Ce qui se disait dans les années 1930 est assez éloigné de ce qui se disait dans les années 1970 comme de ce qui se dit aujourd'hui ; la science – l'archéologie, l'anthropologie –, mais aussi des témoignages individuels font évoluer l'histoire.

Il s'agit non de juger, mais de reconnaître l'histoire de notre pays, ce qui permet de préparer l'avenir de façon apaisée, loin des conflits imaginaires attisés ici ou là.

Mme Frédérique Meunier (DR). Reconnaître, ce n'est pas juger.

La commission rejette l'amendement.

La commission adopte l'amendement rédactionnel AC40 de M. Frantz Gumbs, rapporteur.

Amendements identiques AC11 de M. Rodrigo Arenas et AC23 de Mme Sophie Taillé-Polian

M. Rodrigo Arenas (LFI-NFP). Nous demandons la réintégration des biens militaires dans le périmètre des biens culturels pouvant faire l'objet d'une restitution. Il s'agit de ne pas restreindre le nombre de biens qui pourraient faire l'objet d'une restitution en raison de leur fonction ou de la façon dont la France les a accaparés.

M. Frantz Gumbs, rapporteur. Les biens militaires figurant dans les collections françaises ont, pour la plupart, été acquis de façon licite.

Le droit national et le droit international encadrent les prises de guerre : il serait difficile de réunir les preuves que l'appropriation est illicite si elle est conforme au droit national ou international.

Les dispositions de l'alinéa 12 permettent de définir assez clairement ce qu'est un bien militaire : un bien saisi par les forces armées qui aurait contribué aux activités militaires par sa nature, sa destination ou son utilisation. Ces dispositions excluent tout pillage qui aurait eu lieu en marge d'un conflit ou tout bien culturel confisqué à cette occasion.

Enfin, il sera toujours possible de recourir à une loi d'espèce pour un bien non concerné par ce texte.

Avis défavorable.

Mme Sophie Taillé-Polian (EcoS). Si la plupart des armes ont été acquises de façon licite, elles ne sont pas concernées par cette loi ; il serait d'autant plus dommage d'en exclure le peu d'armes – selon vous – ayant fait l'objet d'une appropriation illicite.

Je pense évidemment au canon Baba Merzoug, qui protégeait le port d'Alger depuis le XVI^e siècle quand il a été rapporté en France en 1830 en tant que trophée de guerre ; il est encore exposé à l'arsenal de Brest. Il existe certainement d'autres exemples et il serait regrettable que ces biens militaires fassent l'objet d'une loi d'espèce alors qu'ils pourraient être englobés dans cette loi-cadre. Les lois d'espèce devraient devenir rarissimes.

M. Guillaume Bigot (RN). Il est important de préserver le symbole du sang versé. Tout près d'ici, dans l'église des Invalides, sont exposés tous les drapeaux et les fanions pris par les armées françaises sur tous les continents. Je ne veux pas que le drapeau à la svastika, arraché par de glorieux soldats français, soit un jour rendu à je ne sais quel État néofasciste ou antisémite. Je ne veux pas non plus que le fanion de Daech soit rendu à je ne sais quel zozo qui prendrait la tête de l'Irak ou de la Syrie. Je ne veux pas que le fanion de l'Empire ottoman ou ceux des pirates algériens qui raflaient des civils innocents dans tout le Bassin méditerranéen pour les vendre comme esclaves soient rendus. Ils ont été acquis au prix du sang.

M. Rodrigo Arenas (LFI-NFP). L'intervention de M. Bigot confirme la nécessité d'adopter cet amendement.

Il y a là une lecture partisane de l'histoire de France et une conception partielle du rôle des armées dans la construction de notre pays. Je ne comprends pas la distorsion intellectuelle qui vous amène à valider une démarche dans le cadre des relations entre notre État central et nos régions tout en la disqualifiant s'agissant de la France et des pays avec lesquels elle entretient des relations désormais pacifiques.

La commission rejette les amendements.

Amendement AC34 de M. Pierre Pribetich

Mme Fatiha Keloua Hachi (SOC). Nous pensons que le comité scientifique est le plus apte à déterminer quels biens militaires doivent être restitués. Nous ne voulons pas procéder par lois d'espèce. Prenons l'exemple du canon Baba Merzoug, une prise de guerre, qui n'a pas été donné par l'Algérie à la France ; c'est pourquoi nous en demandons la restitution. Il est dommage qu'il ne relève pas du texte.

M. Frantz Gumbs, rapporteur. Votre amendement est satisfait, puisqu'il reviendra au comité scientifique d'évaluer quels biens peuvent être restitués. Certains biens militaires, acquis illicitement, pourront l'être ; les autres sont exclus du périmètre du texte. Je vous demande de bien vouloir retirer l'amendement ; à défaut, j'émets un avis défavorable.

Mme Sabrina Sebaihi, rapporteure pour avis. Nous soutiendrons cet amendement. En raison notamment de la distinction entre les armes d'apparat et celles ayant servi au conflit, certains biens militaires sont exclus du périmètre du texte. Il me semble préférable d'élargir le champ des biens militaires pouvant relever

du projet de loi et de laisser le comité scientifique décider, à l'issue de ses travaux, lesquels peuvent être restitués, en fonction de leur histoire et de la manière dont ils ont été acquis, quel qu'en ait été l'usage. Certaines armes d'apparat ont pu, à un moment, être utilisées ; le canon Baba Merzoug n'en est qu'un exemple parmi d'autres. Rejeter cet amendement, c'est exclure de fait toute une partie des biens militaires, nous obligeant à recourir à des lois d'espèce pour leur restitution, alors que nous souhaitons le texte le plus large possible.

Mme Fatiha Keloua Hachi (SOC). Ce texte doit être une loi-cadre, suffisamment large pour couvrir le plus de cas possible et nous éviter de continuer à recourir à des lois d'espèce. Encore récemment, parce qu'il fallait une telle loi, nous avons mis plus de cinq ans à restituer un tambour ivoirien. Je ne retirerai pas l'amendement, et j'espère que vous le soutiendrez.

M. Rodrigo Arenas (LFI-NFP). Le rapporteur défend son texte, c'est son rôle ; nous voulons l'améliorer, c'est le nôtre.

Il est effectivement de tradition, dans tous les pays, de ne pas rendre les fanions pris lors d'une action militaire, parce qu'ils représentent un trophée pour les vainqueurs et une humiliation pour les perdants. Cet amendement permettrait d'engager une action diplomatique vis-à-vis des États-nations qui se sont sentis humiliés – à raison – et de dépasser cette humiliation pour continuer à construire nos relations. Avancer dans ce sens rendrait à la France sa gloire et son honneur. Si les combats du passé ont construit un pays, ceux d'aujourd'hui consistent à construire la paix. Les biens militaires ne doivent pas être exclus de cette diplomatie à laquelle on nous appelait tout à l'heure.

M. Roger Chudeau (RN). Ces pays n'ont pas été humiliés mais vaincus, par nos armées, après avoir porté les armes contre la France. Vous n'allez pas réécrire l'histoire. Que nous restituions dans le cadre d'une diplomatie apaisée des biens acquis illicitement, très bien ; mais un trophée est un trophée, acquis au prix du sang, mon collègue Bigot l'a dit : il n'a pas à être restitué.

La commission rejette l'amendement.

Elle adopte l'amendement rédactionnel AC53 de M. Frantz Gumbs, rapporteur.

Amendement AC35 de M. Guillaume Bigot

M. Guillaume Bigot (RN). Cette loi de restitution est plutôt une bonne idée : il faut encourager les pays à se réapproprier des éléments de leur patrimoine qui constituent leur identité et participent à leur rayonnement. Mais en pratique, au-delà du symbole, il nous semble nécessaire de vérifier que les conditions de conservation, de protection et de valorisation des œuvres – capacités muséales, scientifiques et techniques – y sont réunies, sous peine de voir ces œuvres se détériorer ou disparaître.

Nous sommes universalistes, contrairement à certains groupes parlementaires représentés ici, et défenseurs d'un humanisme traditionnel qui fait la grandeur de la France. Nous considérons que les cultures sont certes différentes, mais d'une égale dignité ; toutes, dans leurs différences, ont pu produire des objets et artefacts qui font honneur au genre humain dans son ensemble. Je sais bien que l'internationalisme est très loin de vous désormais, chers collègues, mais nous défendons cet étendard. Des objets qui témoignent de la force et de la créativité humaines, il n'est pas question de les mettre en péril en les rendant à des États qui ne seraient pas capables de les conserver dans de bonnes conditions.

M. Frantz Gumbs, rapporteur. Le texte vise à encadrer, à simplifier et à rationaliser les restitutions. Votre amendement tend à organiser une sorte de supervision de la France sur l'État demandeur. J'y suis très défavorable.

M. Rodrigo Arenas (LFI-NFP). J'apprends avec une grande surprise que le Rassemblement national est tout à coup devenu internationaliste ! Il faudra réviser les définitions, chers collègues. Certains groupes – dont nous sommes – sont effectivement les héritiers de l'universalisme et de l'humanisme, les deux étant liés. Et je vous invite à reprendre ce chemin que vous avez suivi par le passé, monsieur Bigot.

Cet amendement est satisfait. Je rappelle que la demande de restitution sera instruite par un comité scientifique. Au reste, la France peut s'enorgueillir d'avoir récupéré et mis à l'abri des biens lorsque certains États essayaient de détruire ce patrimoine de l'humanité. Cela a été possible grâce à la diplomatie et à nos forces d'intervention. En réalité, c'est un amendement purement idéologique. Vos propos précédents sur le sang versé sont, de fait, bien loin de l'humanisme et l'universalisme que vous prôniez à l'instant.

Mme Sophie Taillé-Polian (EcoS). Je partage l'avis du rapporteur sur la dimension de supervision – un peu paternaliste – de l'amendement. Du reste, je ne suis pas sûre que la France ait beaucoup de leçons à donner en matière de conservation : un très grand nombre de ces objets si précieux pourrissent dans les réserves, dans des coffres n'ayant jamais été ouverts. Cette vision un peu néocoloniale est d'autant moins pertinente.

M. Guillaume Bigot (RN). Il y a beaucoup d'idées totalement fausses concernant la colonisation : la culpabilité et la repentance aujourd'hui, auxquelles font pendant, dans le passé, la domination et la supériorité – Jaurès, les races supérieures... Il faut sortir de ces schémas et paradigmes totalement faux : bienvenue en 2026.

Il ne s'agit pas de fixer des conditions à la restitution, uniquement de vérifier les capacités de l'État demandeur à conserver les biens. Je suis d'accord avec ma collègue : de nombreux objets sont mal conservés en France, nous l'avons vu dans le cas du Louvre. Cela n'empêche pas de s'assurer que le pays auquel nous allons les

rendre est capable de les conserver – c’est un minimum. Cet amendement est pragmatique, pas du tout idéologique.

La commission rejette l’amendement.

Amendement AC36 de M. Guillaume Bigot

M. Guillaume Bigot (RN). Le texte prévoit la sortie des biens culturels du domaine public. Il s’agit donc d’un véritable transfert de souveraineté et de propriété, un acte irréversible. Dans le même esprit que le précédent, cet amendement tend à s’assurer que la sécurité est garantie dans l’État demandeur. Dans les pays en proie à la guerre ou à la guerre civile, les combats ont pu endommager des collections dans des musées. C’est une clause de sauvegarde très pragmatique ; encore une fois, rien d’idéologique.

M. Frantz Gumbs, rapporteur. Le comité scientifique bilatéral a vocation à apprécier les circonstances entourant les restitutions. Avis défavorable.

M. Rodrigo Arenas (LFI-NFP). Cet amendement est satisfait. La lenteur du processus de restitution du tambour ivoirien est liée à sa conservation. La France a d’ailleurs contribué à ce que le musée qui l’accueille aujourd’hui crée les conditions de sa parfaite conservation.

Faire l’hypothèse d’une mauvaise conservation revient à nier l’autonomie des peuples concernés. Je m’étonne qu’on estime que la France serait supérieure et à même d’en juger. Au reste, un tel critère devrait s’appliquer à toutes les restitutions, car l’histoire européenne récente a montré que la conservation relève d’une orientation, d’une volonté : les biens patrimoniaux, quels qu’ils soient, ne sont jamais à l’abri de la folie des hommes – je pense notamment au conflit en ex-Yougoslavie ou, sans vouloir « godwinner » mon propos, à la seconde guerre mondiale.

Ne préjugeons pas dans la loi d’un avenir que nous ne maîtrisons pas. Les événements actuels montrent combien le poids de la France est modeste quand des conflits conduisent à la destruction de biens culturels dans des pays éloignés de nos frontières, mais bien présents à notre esprit et dans nos orientations.

M. Guillaume Bigot (RN). Le phénomène de colonisation est fondé sur un décalage de puissance et de niveau de développement en matière économique, technique et technologique, d’où, souvent, la domination militaire. Soyons clairs : cette supériorité technique et technologique n’est pas une supériorité morale. Les Peaux-Rouges qui ont été soumis présentaient une infériorité technique mais une supériorité morale. Mon amendement est technique, pas moral. Nous avons parfois les moyens de mieux conserver les biens, pas toujours. Vous dites que l’amendement est satisfait, mais je pense qu’il vaut mieux prévoir un garde-fou.

Mme Fatiha Keloua Hachi (SOC). Cet amendement comme le précédent sont inquiétants sur la forme – pas sur le fond car, en pratique, nous vérifions systématiquement les conditions de réception des biens culturels restitués, quels

qu'ils soient, et nous continuerons à le faire. La loi protège ces biens au-delà de nos frontières et des relations diplomatiques entre les pays.

Je vois dans ces amendements une mise sous tutelle définitive des biens. Restituer un bien consiste à le rendre définitivement, sans conditions préalables. Or les critères auxquels vous voulez subordonner la restitution la rendront impossible – mais peut-être est-ce là votre objectif ? Lorsque l'on restitue des restes humains, comme ça a été le cas des crânes rendus à l'Algérie, c'est souvent pour qu'ils soient enterrés, pas exposés. Mme Taillé-Polian a parfaitement raison : il y a dans votre volonté, purement politique, de garder les biens sous tutelle un inquiétant relent néocolonial.

S'il ne s'agit pas de morale mais de supériorité technique, sachez que tous les pays, aujourd'hui, peuvent conserver les biens. Nous pouvons, éventuellement, les aider à le faire correctement, mais ça doit vraiment s'arrêter là.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AC3 de la commission des affaires étrangères

Mme Sabrina Sebaihi, rapporteure pour avis. Cet amendement prévoit un canal de transmission unique pour les demandes de restitution, actuellement adressées soit au ministère de la culture, soit à certains musées, soit aux ambassades. Faute de guichet dédié, il n'y a pas de registre exhaustif des demandes en cours et plusieurs ont été égarées.

À la suite de nos échanges avec le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, il est apparu opportun que ces demandes soient adressées par voie diplomatique, ce qui permettrait l'envoi d'un accusé de réception et garantirait le suivi par l'ambassade, qui assurera l'interface avec le pays demandeur tout au long de la procédure.

M. Frantz Gumbs, rapporteur. Ces dispositions relèvent davantage du domaine réglementaire. Comme pour la loi relative à la restitution des restes humains, un décret d'application précisera l'organe chargé de centraliser les demandes. Afin d'éviter tout risque d'instrumentalisation des demandes à des fins diplomatiques, c'est le ministère de la culture, et non celui de l'Europe et des affaires étrangères, qui a vocation à devenir ce guichet unique.

La commission rejette l'amendement.

Amendements identiques AC30 de Mme Sabrina Sebaihi et AC33 de M. Pierre Pribetich

Mme Sabrina Sebaihi, rapporteure pour avis. Le Sénat a exigé une représentation « équilibrée » des deux États dans le comité scientifique bilatéral. Si je me félicite de cette évolution, le terme retenu me semble sujet à interprétation. Je propose de le remplacer par celui de « paritaire », qui renvoie à une stricte égalité

numérique. J'insiste, car c'est un élément essentiel. J'entends beaucoup parler de repentance ce matin ; ce n'est pas la question. Si nous voulons renforcer la coopération scientifique et la diplomatie avec les États demandeurs, il est important de garantir une parité stricte et de l'inscrire dans la loi.

Mme Céline Hervieu (SOC). Une composition paritaire garantirait une représentation équilibrée des deux parties. Compte tenu de la sensibilité des sujets, c'est essentiel pour assurer une instruction réellement contradictoire des demandes et garantir la prise en compte des observations de l'État demandeur.

M. Frantz Gumbs, rapporteur. L'usage du terme « paritaire » est plutôt utilisé pour indiquer l'égalité femmes-hommes. Le comité scientifique bilatéral sera réuni dans le cadre d'une concertation entre les deux États : laissons-le juge de ce qui est équilibré. Le mot « équilibrée » me semble convenir.

Avis défavorable.

Mme Sophie Taillé-Polian (EcoS). « Paritaire » signifie « à égalité », il peut concerner de nombreux sujets. En France, le paritarisme désigne avant tout la gestion par le patronat et les organisations syndicales des salariés. Ce terme, plus précis que celui d'« équilibré », nous semble de meilleur aloi dans le cadre d'une relation interétatique.

M. Guillaume Bigot (RN). Je vous remercie pour cet aveu involontaire. Les employeurs et les employés n'ont pas les mêmes intérêts, ils sont dans un rapport de force ; cela peut s'appliquer aussi aux diplomates. Je l'ai dit tout à l'heure : les États n'ont pas d'amis, ils n'ont que des intérêts. Soit. Mais, aux yeux du Rassemblement national, la science n'a pas de nationalité – preuve que nous sommes le dernier défenseur de l'internationalisme, ou du moins d'une vision universaliste. Pour nous, un bon expert est avant tout une personne compétente, rigoureuse, qui connaît son sujet, quelle que soit la couleur de son passeport.

Si le comité scientifique bilatéral avec la Côte d'Ivoire, par exemple, était composé de deux Français militants décolonialistes du CNRS et huit Ivoiriens très qualifiés, cela ne me poserait pas de problème, car il y aurait alors huit personnes compétentes et seulement deux militants idéologiques.

La commission rejette les amendements.

Amendement AC41 de M. Frantz Gumbs, rapporteur

M. Frantz Gumbs, rapporteur. Afin de renforcer le rôle du Parlement dans la procédure de restitution, mon amendement prévoit que « le gouvernement informe les commissions permanentes chargées de la culture et des affaires étrangères de l'Assemblée nationale et du Sénat de la création [du] comité et de sa composition ».

La commission adopte l'amendement.

Amendement AC4 de la commission des affaires étrangères

Mme Sabrina Sebaihi, rapporteure pour avis. Le texte prévoit qu'un décret pris en Conseil d'État précisera les règles relatives à la composition et aux missions du comité scientifique bilatéral. Compte tenu de la présence en son sein de représentants de l'État demandeur et de son importance dans la procédure d'instruction des demandes, il nous semble nécessaire d'inscrire ces précisions dans la loi.

Le comité sera chargé de mener une expertise scientifique, fondée sur des faits aussi objectifs que possible, pour déterminer la provenance et les conditions d'acquisition des biens, l'histoire des œuvres et la législation applicable au moment de leur acquisition. À cet égard, l'amendement reprend la formulation retenue dans la loi du 26 décembre 2023 relative à la restitution des restes humains, qui instaurait un comité similaire.

En outre, par le passé, certains États demandeurs ont pu être frustrés par de trop longs délais d'instruction de leur demande. Pour éviter de susciter de nouvelles déceptions, l'amendement prévoit que le comité scientifique rend son rapport dans un délai maximal de deux ans, ainsi que le recommandait Jean-Luc Martinez dans son rapport remis en 2023. Il nous a confirmé lors des auditions que ce délai était parfaitement compatible avec le nécessaire travail de recherche sur la provenance.

Enfin, l'amendement prévoit la transmission du rapport du comité scientifique au gouvernement, aux commissions parlementaires compétentes et à l'État demandeur. Cette transparence permettra d'écarter tout risque de manipulation des enquêtes. Le cas échéant, le rapport pourra faire état de dissensus, reflétant ainsi la prise en compte d'une pluralité de points de vue. Cela contribuera à l'élaboration d'une histoire partagée avec le pays demandeur.

M. Frantz Gumbs, rapporteur. L'amendement AC41, que nous venons d'adopter, répond en partie à votre préoccupation.

Je ne suis pas opposé à ce que nous précisions les missions du comité scientifique. En revanche, l'introduction d'un délai maximal d'instruction de deux ans me semble problématique à plusieurs égards. Que se passera-t-il si le comité scientifique a besoin de quelques mois supplémentaires pour terminer ses travaux ? Je connais la position de M. Martinez, mais cette contrainte ne me semble pas très utile.

Pour cette raison, je vous demande de bien vouloir retirer l'amendement ; à défaut, j'émets un avis défavorable.

M. le président Alexandre Portier. Peut-être pourriez-vous le réécrire en vue de la séance publique ?

Mme Sabrina Sebaihi, rapporteure pour avis. Rien ne nous empêche de l'adopter ; au besoin, je le scinderai en deux amendements distincts pour la séance.

Le délai ne s'applique qu'à la remise du rapport, il ne signifie pas que l'instruction est terminée. Je répète que M. Martinez nous a indiqué que deux ans suffisaient amplement pour instruire les dossiers.

M. Rodrigo Arenas (LFI-NFP). Nous soutiendrons l'amendement. La représentation nationale doit se prémunir contre toute résistance administrative qui viserait à empêcher la démarche d'aboutir. Les lois n'ont de sens que si elles sont appliquées. Certaines ne le sont pas parce que le gouvernement ne met pas en œuvre les moyens nécessaires, nous en avons plusieurs exemples. Ce n'est pas un amendement polémique, il vise simplement à garantir que les lois sont effectives.

La commission adopte l'amendement.

Amendement AC42 rectifié de M. Frantz Gumbs

M. Frantz Gumbs, rapporteur. Il s'agit de modifier le nom de la commission nationale des restitutions en précisant qu'il s'agit de restitution de biens culturels, dans le but d'éviter toute confusion avec la restitution des restes humains et celle des biens spoliés par les politiques antisémites.

La commission adopte l'amendement.

Amendement AC25 de Mme Sophie Taillé-Polian

Mme Sophie Taillé-Polian (EcoS). Cet amendement vise à empêcher qu'une collectivité ne bloque de manière définitive et unilatérale un processus de restitution d'un bien appartenant à son domaine public qui se déroulerait conformément à la loi-cadre dont nous débattons actuellement. Il précise les voies de recours en cas de refus de procéder à une restitution de la part de la collectivité.

M. Frantz Gumbs, rapporteur. Toute décision administrative est susceptible de recours. En outre, un État étranger ne pourrait pas utiliser cette voie ; il devra passer par la voie diplomatique. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AC5 de la commission des affaires étrangères

Mme Sabrina Sebahi, rapporteure pour avis. Le projet de loi est bien silencieux sur le cas où le gouvernement ne donnerait pas suite à la demande de l'État étranger après son examen par le comité scientifique et la commission nationale des restitutions. Il peut y avoir plusieurs raisons à ce refus : la commission rend un avis négatif ; le gouvernement ne dépose pas le décret devant le Conseil d'État ; le Conseil d'État estime que les critères ne sont pas respectés ; la personne morale de droit public propriétaire du bien n'est pas l'État et elle refuse de le restituer ; les ayants droit du donateur du bien ne donnent pas leur accord pour que le bien soit aliéné.

Il est indispensable que l'État demandeur soit informé du refus de sa demande et puisse en connaître officiellement les raisons. Vous avez évoqué la voie diplomatique ; en matière de relations bilatérales, plus l'information est transparente et plus on explique les causes du refus, plus on améliore les relations entre les États.

M. Frantz Gumbs, rapporteur. Je n'ai pas de raison de m'opposer à cet amendement. Sagesse.

La commission adopte l'amendement.

Amendement AC21 de Mme Sophie Taillé-Polian

Mme Sophie Taillé-Polian (EcoS). Dans le même esprit, cet amendement vise à renforcer les garanties de transparence et de sécurité juridique du dispositif de restitution. En l'état, la décision finale relève du pouvoir réglementaire sans obligation explicite de motivation en cas de refus. Cela fragilise la crédibilité du dispositif. Il nous semble important de procéder à cette précision.

M. Frantz Gumbs, rapporteur. Là encore, nous ne devons pas oublier le contexte diplomatique de l'examen de la demande. Toute décision de refus provoquera indéniablement un échange entre les États sur ses raisons. Elle sera également motivée par le rapport du comité scientifique et l'avis rendu par la commission nationale. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Elle adopte successivement les amendements rédactionnels AC44 et AC45 du rapporteur.

Amendement AC18 de Mme Sophie Taillé-Polian

Mme Sophie Taillé-Polian (EcoS). Cet amendement vise à garantir l'effectivité du dispositif en instituant un guichet unique chargé d'accompagner les États demandeurs dans leurs démarches administratives, scientifiques et juridiques.

M. Frantz Gumbs, rapporteur. Le décret d'application pris en Conseil d'État précisera les modalités de transmission de la demande. Il est déjà prévu que le ministère de la culture assure ce rôle de guichet unique. Avis défavorable.

Mme Sophie Taillé-Polian (EcoS). Il me semble qu'il y a un tout de même un débat entre nous pour savoir qui, du ministère de la culture ou du ministère des affaires étrangères, doit gérer tout cela. Un guichet unique permettrait aux deux administrations de travailler conjointement et de suivre l'évolution de la liste des demandes. Vous venez de dire que tout se passerait dans le champ diplomatique ; un peu plus tôt, vous aviez expliqué à Mme la rapporteure pour avis que non, cela ne relevait pas du champ diplomatique. Il y a là une imprécision à laquelle il convient de remédier afin d'assurer l'efficacité du dispositif, sa lisibilité vis-à-vis des États demandeurs et une bonne coopération entre la culture et les affaires étrangères.

M. Rodrigo Arenas (LFI-NFP). Il me semble que l'amendement, outre son caractère politique évident – et c'est tant mieux pour une assemblée politique –, a un aspect pragmatique et efficace qui renforce le projet de loi. En élargissant le propos, il balaie les arguments qui nous ont été opposés au sujet d'une interprétation partisane, et non politique, du sujet que nous étudions.

Mme Sabrina Sebaihi, rapporteure pour avis. J'appuie, bien sûr, cet amendement et je regrette que le nôtre qui tendait à faire du Quai d'Orsay le guichet unique n'ait pas été adopté. Il n'y a pas d'instrumentalisation de la question de la restitution des biens par la diplomatie ni par le ministère des affaires étrangères. La force de la France est d'être présente dans de nombreux pays par l'intermédiaire de ses ambassades et de ses consulats ; or, dans la majorité des ambassades, il y a un attaché culturel qui pourrait faire le lien avec les États demandeurs. Pourquoi avons-nous proposé que le Quai d'Orsay soit la porte d'entrée unique ? Parce qu'il est déployé dans de nombreux États qui font une demande de restitution des biens. Une demande reçue par l'attaché culturel de l'ambassade remontera au Quai d'Orsay et au ministère de la culture, qui la traiteront avec la commission nationale et le comité scientifique. Il s'agissait de simplifier les choses, y compris pour les États qui sont face à nous.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AC46 de M. Frantz Gumbs

M. Frantz Gumbs, rapporteur. Il s'agit d'assouplir les modalités de composition du Haut Conseil des musées de France, auquel la commission de restitution de biens culturels s'adossera.

La commission adopte l'amendement.

Elle adopte successivement les amendements rédactionnels AC47 et AC48 de M. Frantz Gumbs, rapporteur.

Amendement AC54 rectifié de la commission des affaires étrangères

Mme Sabrina Sebaihi, rapporteure pour avis. Cet amendement, conçu après nos échanges avec les ministères de la culture et des affaires étrangères, prévoit la présence d'un représentant de l'État désigné par le ministère des affaires étrangères au sein de la commission nationale de restitution. Cet ajout comble un oubli du Sénat. Il est indispensable que les enjeux diplomatiques et de coopération soient pris en compte dans l'avis de la commission nationale de restitution.

M. Frantz Gumbs, rapporteur. J'ai déposé un amendement qui modifie la composition de la commission au-delà de ce que vous proposez. Par conséquent, je suis défavorable à celui-ci.

M. le président Alexandre Portier. La liste proposée dans l'amendement du rapporteur inclut déjà des représentants de l'État. Il y a donc un problème

d'articulation entre les deux, car ils sont redondants ; le cas échéant, il faudra revoir le présent amendement pour la séance.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Amendement AC49 de M. Frantz Gumbs

M. Frantz Gumbs, rapporteur. L'amendement propose d'ajouter la mention du patrimoine écrit dans la liste des domaines de qualification des personnes qualifiées, membres de la commission de restitution de biens culturels.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Amendements AC50 de M. Frantz Gumbs et AC6 rectifié de la commission des affaires étrangères (discussion commune)

M. Frantz Gumbs, rapporteur. L'amendement vise à renvoyer le détail de la composition et des modalités de fonctionnement de la commission de restitution de biens culturels à un décret pris en Conseil d'État. Il pourra être fait mention de la participation de représentants de l'État issus du ministère des affaires étrangères ainsi que d'autres services du ministère de la culture. Il n'apparaît plus pertinent de mentionner que les membres de la commission sont désignés parmi les membres du Haut Conseil des musées de France. La suppression proposée par l'amendement AC6 rectifié sera donc rendue inutile par l'adoption de mon amendement.

Mme Sabrina Sebaihi, rapporteure pour avis. Nous proposons de supprimer la seconde phrase de l'alinéa 43, qui prévoit que les personnalités qualifiées puissent être nommées parmi les membres du Haut Conseil des musées de France. Cette précision n'apporte rien au texte, puisqu'elle ne crée aucune obligation. En outre, il nous semble utile que les personnalités qualifiées soient plutôt choisies en dehors du Haut Conseil pour avoir un regard extérieur sur ces questions qui ne relèvent pas seulement de la conservation du patrimoine.

*La commission **adopte** l'amendement AC50.*

*En conséquence, l'amendement AC6 rectifié **tombe**.*

Amendement AC7 de la commission des affaires étrangères

Mme Sabrina Sebaihi, rapporteure pour avis. Le projet de loi prévoit que les commissions des affaires culturelles du Sénat et de l'Assemblée nationale soient informées dans un délai d'un mois à compter de la réception des demandes. C'est une très bonne chose, mais il me semblerait utile que les commissions des affaires étrangères soient également destinataires de cette information.

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission **adopte** l'amendement.*

Amendement AC14 de M. Aurélien Taché

M. Rodrigo Arenas (LFI-NFP). Il améliore le texte en renforçant l'action du Parlement dans le processus de restitution des biens culturels aux États demandeurs, dans le respect de la séparation des pouvoirs.

M. Frantz Gumbs, rapporteur. Votre amendement propose un vote contraignant sur chaque demande ; cela me semble un peu sévère. L'adoption de mon amendement AC41 permet d'impliquer fortement le Parlement dans le processus. Avis défavorable.

M. Rodrigo Arenas (LFI-NFP). En fait, l'amendement offre la possibilité de ne pas être d'accord avec une décision qui échapperait à la représentation parlementaire. Et ce sont les deux chambres qui se prononceraient.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AC15 de Mme Sophie Taillé-Polian

Mme Sophie Taillé-Polian (EcoS). Cet amendement propose la publication annuelle d'une liste des biens culturels pouvant faire l'objet d'une restitution. Évidemment, il y a les demandes déjà pendantes qui sont à l'origine du texte et celles qui seront formulées par la suite. Néanmoins, comme je le disais tout à l'heure, il y a beaucoup de biens enfouis dans les réserves qui seraient bien mieux s'ils étaient exposés dans leur pays d'origine. L'amendement vise à pousser les musées et les institutions culturelles de France à s'orienter vers une démarche régulière et continue afin que la loi reste vivante et permette, au fil du temps, à chaque pays qui le souhaite de recouvrer les œuvres qui sont au fond de nos réserves.

M. Frantz Gumbs, rapporteur. Votre amendement part certainement d'une bonne intention mais il serait difficilement réalisable compte tenu de la masse d'objets à traiter. Demande de retrait ; à défaut, avis défavorable.

M. Rodrigo Arenas (LFI-NFP). Monsieur le rapporteur, avec tout le respect que je vous dois, je trouve votre réponse très inquiétante et j'espère qu'elle ne vous engage pas. Elle présuppose que la France ne connaît pas ses réserves et sous-entend qu'une telle liste n'existe pas. Si elle n'existe pas, il conviendrait de la dresser. Il y a des bonnes relations avec les pays amis et il me semble que la réglementation oblige les musées à dresser l'inventaire de leur patrimoine. Je trouve curieux qu'à l'heure de l'intelligence artificielle, on ne puisse pas mettre les documents en corrélation avec la réalité administrative... La France se doit d'avoir cet inventaire et de le mettre à la disposition des États, parfois fragiles ou récents, qui pourraient formuler une demande de restitution par la voie diplomatique.

M. le président Alexandre Portier. La commission d'enquête sur la protection du patrimoine a mis en lumière le fait que nous ne connaissons évidemment pas l'origine de toutes les pièces qui sont dans les musées.

Mme Sophie Taillé-Polian (EcoS). Cette liste serait réalisée au fil du temps. Il ne s'agit pas de demander qu'une liste exhaustive soit publiée la semaine

prochaine ! Ce serait irréaliste. Mais il s'agit de s'engager à ce que les institutions culturelles mènent le travail nécessaire à la connaissance des œuvres qui dorment au fond de nos réserves. Si on en reste aux objets déjà repérés, on n'ira pas au bout des restitutions. C'est dommage, parce qu'il y a beaucoup d'œuvres méconnues qui sont en danger du point de vue de la conservation et qui ne sont ni exposées, ni étudiées. Ce processus serait bénéfique à tous. Pour cela, il faut des moyens. Il en faut pour la mise en œuvre du texte dans sa globalité.

Mme Sabrina Sebaihi, rapporteure pour avis. J'appuie l'amendement de ma collègue. Nous avons la volonté d'être proactifs dans la restitution des biens. Évidemment, il ne s'agit pas de publier l'ensemble du contenu des réserves – on nous a parlé de millions d'objets qui sont parfois encore dans des caisses. Cela ne doit pas nous empêcher d'y travailler chaque année, d'autant plus que beaucoup d'États ne savent pas qu'il y a des objets stockés ici qui leur appartiennent potentiellement. Le texte a l'ambition d'avoir un périmètre large, c'est une loi-cadre : nous avons intérêt à faire ce travail. J'ai déposé un peu plus loin un amendement qui aborde la question des moyens, essentiels si nous voulons faire un travail de qualité sur la provenance des œuvres.

M. Rodrigo Arenas (LFI-NFP). Je pense comprendre la difficulté. Tous les biens conservés dans un musée ou dans un espace d'exposition contiennent au moins deux indications : d'abord, ce qu'est le bien ; ensuite, sa provenance.

Les recherches scientifiques – visées dans votre amendement AC49, monsieur le rapporteur – permettent ces précisions. Le présent amendement est complémentaire du vôtre : il permettra non seulement de qualifier les objets et de les classer selon leur provenance, mais aussi, quand les moyens manquent pour le faire, d'engager ceux de l'État. Il n'y va pas seulement des bonnes relations que nous avons avec des États amis, mais aussi de la conservation et de l'identification du patrimoine national. La souveraineté passe également par là.

M. Roger Chudeau (RN). Dresser un inventaire complet de nos biens culturels est une idée magnifique, mais ce n'est pas par un petit amendement – pardon – à un projet de loi de restitution que nous y arriverons. Il faudra un véhicule législatif bien plus puissant. La tâche est immense et, même si l'intelligence artificielle permet beaucoup de choses, cet inventaire ne se fera pas en un tournemain. Il nécessitera, en outre, l'engagement de moyens importants de l'État.

M. le président Alexandre Portier. Pour tout vous dire, cet amendement est à la limite de la recevabilité. Tout dépend du sens que l'on donne aux mots : l'inventaire de l'ensemble du patrimoine français disponible sur le sol national entraînerait une dépense colossale, dépassant le périmètre du texte.

M. Jean-Victor Castor (GDR). Il y a selon moi deux problèmes.

Tous les musées savent ce qui entre dans leurs stocks et ce qui s’y trouve ; mais l’enjeu, au-delà de cette connaissance, c’est l’identification scientifique dont parlait le collègue Arenas.

Le second problème, une fois les biens identifiés, est le manque de transparence. C’est une source de déloyauté et d’insincérité à l’égard des pays concernés car, ne sachant pas ce qui se trouve dans les musées français, ceux qui voudraient faire une demande en sont empêchés. Il est vrai que ce problème concerne d’autres pays que la France, mais celle-ci s’honorerait en y remédiant.

M. le président Alexandre Portier. Les musées ont une obligation de récolement, mais celui-ci est essentiellement quantitatif. Un travail qualitatif nécessiterait des moyens budgétaires très importants – c’est défendable, mais cela dépasse largement le cadre initial de ce projet de loi.

Mme Sophie Taillé-Polian (EcoS). Il serait normal que la liste des biens susceptibles d’entrer dans le cadre du projet de loi soit rendue publique, afin que les États concernés puissent faire des demandes s’ils le désirent.

Quant aux biens n’ayant pas été identifiés, les musées en conservent la plupart du temps des traces. Celles-ci prennent cependant la forme de documents parfois très anciens, qui n’entrent pas nécessairement dans le champ d’action des conservateurs. Le président et le rapporteur de la commission d’enquête sur la protection du patrimoine national et la sécurisation des musées en savent quelque chose ! Un travail d’identification de ces biens doit donc être réalisé au long cours et de façon progressive, afin de ne pas accaparer l’intégralité des moyens conférés aux musées. Ce second chantier donnera un élan à la recherche française et permettra d’identifier des œuvres qui pourraient faire l’objet d’une restitution.

Je vous propose, pour la suite, de réécrire mon amendement afin de distinguer ces deux travaux.

*La commission **rejette** l’amendement.*

Amendement AC8 de la commission des affaires étrangères

Mme Sabrina Sebaihi, rapporteure pour avis. Le rapport annuel fourni par le gouvernement devra présenter les demandes de restitution reçues, les décisions de sortie du domaine public et les restitutions réalisées ou refusées. Comme la procédure d’examen des demandes a vocation à durer plus d’un an, il me semble essentiel que ce rapport présente l’état d’avancement du traitement des demandes en cours. Cela permettrait au Parlement d’être tenu informé du déroulement des travaux et de réagir avant de se retrouver devant le fait accompli.

*Suivant l’avis du rapporteur, la commission **adopte** l’amendement.*

Amendement AC9 de la commission des affaires étrangères

Mme Sabrina Sebaihi, rapporteure pour avis. Cet amendement vise à compléter la liste des éléments d'information fournis par le gouvernement au Parlement. En effet, le projet de loi ne mentionne pas la possibilité que le périmètre de la restitution retenu par le gouvernement diverge de celui recommandé par le comité scientifique et par la commission nationale des restitutions. Or, si le gouvernement souhaite s'écarter des recommandations de ces organes consultatifs, le Parlement doit en être informé. La formulation retenue par cet amendement s'inspire des dispositions de la loi du 26 décembre 2023 relatives à la restitution des restes humains.

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission **adopte** l'amendement.*

Amendements AC10 de la commission des affaires étrangères et AC22 de Mme Sophie Taillé-Polian (discussion commune)

Mme Sabrina Sebaihi, rapporteure pour avis. Les auditions ont mis en évidence l'inquiétude des acteurs quant aux moyens accordés à la politique de restitution. La recherche des lieux de provenance prend du temps et peut être coûteuse, tandis que les moyens des musées nationaux sont en baisse. Ne pouvant demander des crédits supplémentaires, nous souhaiterions au moins être informés des moyens mis en œuvre pour favoriser l'identification et la provenance des biens susceptibles d'être restitués.

M. Frantz Gumbs, rapporteur. J'émet un avis favorable aux deux amendements.

*La commission **adopte** l'amendement AC10.*

*En conséquence, l'amendement AC22 **tombe**.*

*La commission **adopte** l'article 1^{er} **modifié**.*

Article 2 : *Extension du périmètre temporel de la procédure judiciaire d'annulation de l'acquisition d'un bien volé ou illicitement exporté relevant des collections publiques*

Amendements identiques AC1 de la commission des affaires étrangères et AC12 de M. Rodrigo Arenas

Mme Sabrina Sebaihi, rapporteure pour avis. Le nouveau régime de sortie des biens culturels du domaine public prévu par le projet de loi s'appliquera uniquement à ceux acquis avant 1972. La France dispose déjà des outils juridiques nécessaires pour prononcer la nullité des acquisitions illicites postérieures à cette date et la restitution des biens concernés à leur propriétaire d'origine : la convention de l'Unesco de 1970 interdit et empêche l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicite des biens culturels. Ces dispositions ont été transposées dans le code du patrimoine. Néanmoins, la nullité des acquisitions ne peut être demandée que lorsque le bien a été volé ou illicitement exporté : cette conception restrictive ne

couvre pas les méthodes d'appropriation fondées sur la violence ou la contrainte. Nous proposons d'y remédier pour aligner sur le présent texte les dispositions relatives aux appropriations postérieures à 1972.

M. Rodrigo Arenas (LFI-NFP). Ces amendements actent une chose : ce qui était acceptable au XX^e siècle ne l'est plus au XXI^e. La violence, qu'elle vienne des États-nations ou des personnes, n'est plus acceptable. La question des restes humains est évidemment un sujet très sensible et montre jusqu'où cette violence pouvait aller. L'ajout que nous proposons permet d'élargir le champ du texte, mais aussi de sortir d'une vision qui pourrait être contre-productive : nous ne parlons pas ici de statuettes qui prennent la poussière dans des musées, mais d'une mémoire vive et de choses parfois difficiles à entendre.

Le devoir de réparation, à la mise en œuvre duquel contribuent ces amendements, concerne aussi bien ceux qui ont commis les violences que ceux qui les ont subies. Il faut que soit perpétué l'héritage et que reste vivace chez les descendants des auteurs de ces violences la mémoire des actes qui se sont traduits par des acquisitions illicites.

M. Frantz Gumbs, rapporteur. Mon avis est qu'il faut rester dans le cadre strict de la convention de l'Unesco. Je suis donc défavorable aux amendements.

*La commission **rejette** les amendements.*

*Puis elle **adopte** l'article 2 **non modifié**.*

Article 3 : *Application immédiate de la loi aux demandes de restitution en cours d'examen*

*La commission **adopte** l'article 3 **non modifié**.*

*La commission **adopte** l'ensemble du projet de loi **modifié**.*

*
* *

*En conséquence, la commission des Affaires culturelles et de l'éducation demande à l'Assemblée nationale d'**adopter** le présent projet de loi dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.*

- Texte adopté par la commission : <https://assnat.fr/ySOSTZ>

- Texte comparatif : <https://assnat.fr/ruJUBJ>

TRAVAUX DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ETRANGÈRES

Lors de sa réunion du 31 mars 2026, la commission procède à l'examen pour avis, ouvert à la presse, et au vote des articles 1^{er} à 3 du projet de loi, adopté par le Sénat, relatif à la restitution de biens culturels provenant d'États qui, du fait d'une appropriation illicite, en ont été privés (n° 2408), sur le rapport de Mme Sabrina Sebaihi, rapporteure pour avis ⁽¹⁾.

Mme Constance Le Grip, présidente. Chers collègues, je vous prie de bien vouloir excuser notre président, Bruno Fuchs, qui représentait hier la France à la cérémonie d'investiture du président de la République centrafricaine, Faustin-Archange Touadéra.

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, que nous examinons pour avis, a été adopté par le Sénat le 28 janvier dernier. Nous devrions en débattre en séance publique dès le 13 avril, plutôt qu'en juin comme cela était envisagé. Cette accélération rend d'autant plus méritoires l'engagement et le travail de notre rapporteure pour avis, dont je salue l'implication.

Le sommet *Africa Forward* réunira à Nairobi, les 11 et 12 mai prochains, le président de la République et des chefs d'État et de gouvernement africains ; une délégation de notre commission s'y rendra. Dans cette perspective, il est opportun que notre commission donne son avis sur un projet de loi très attendu par nos partenaires africains et manifeste ainsi l'engagement résolu de l'ensemble de la représentation nationale dans le renouveau des relations de la France avec les pays africains.

Dans le sillage des annonces du président de la République à Ouagadougou en 2017, la France, patrie de droit et de culture, a progressivement construit un cadre juridique permettant de répondre aux demandes légitimes de restitution émanant d'États spoliés. Ainsi, la loi du 24 décembre 2020 relative à la restitution de biens culturels à la République du Bénin et à la République du Sénégal a permis le retour d'œuvres majeures, dont les trésors d'Abomey, au terme d'un dialogue exemplaire avec nos partenaires africains. 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 a aussi marqué une étape essentielle dans la reconnaissance et la réparation des crimes liés à la Shoah.

Ces textes ont posé les fondations d'une doctrine française de la restitution, fondée sur le respect du droit, la reconnaissance des préjudices historiques et la volonté de bâtir des relations culturelles renouvelées, équilibrées et durables.

(1) <https://assnat.fr/CM3RDt>

Toutefois, chacune de ces lois avait un caractère ponctuel et dérogatoire, correspondant à des situations précises. Le texte qui nous est soumis vise précisément à dépasser cette approche au cas par cas pour établir un cadre juridique plus stable, plus lisible et plus cohérent.

Il s'agit de concilier deux principes auxquels notre droit est profondément attaché : d'une part, l'inaliénabilité des collections publiques, qui garantit la protection et la transmission de notre patrimoine commun ; d'autre part, l'exigence de justice, lorsqu'il est établi qu'un bien a été acquis ou transféré dans des conditions illicites au détriment d'un État souverain.

Le projet de loi que nous allons examiner propose un mécanisme encadré, rigoureux et respectueux de la sécurité juridique, permettant de procéder à des restitutions lorsque les conditions sont réunies. Son adoption présente un intérêt avéré pour la France : elle renforcera notre crédibilité internationale et notre capacité à agir en partenaire loyal dans la lutte contre les trafics illicites de biens culturels, fléau qui fragilise les patrimoines, alimente les conflits, finance des organisations terroristes et porte atteinte à la souveraineté des États. Elle confortera également le rôle de la France dans les enceintes multilatérales consacrées à la protection du patrimoine et prolongera les engagements pris dans le cadre des conventions internationales, notamment celles de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels, datant du 14 novembre 1970, et celle de l'Institut international pour l'unification du droit privé (Unidroit) sur les biens culturels volés ou illicitement exportés, datant du 24 juin 1995.

Au-delà de ces considérations juridiques et diplomatiques, ce texte revêt une dimension symbolique forte. Restituer un bien culturel illicitement approprié, ce n'est pas affaiblir nos collections, c'est affirmer que le patrimoine ne peut être détaché de son histoire ni des communautés qui lui donnent sens ; c'est aussi reconnaître qu'une relation culturelle fondée sur la coopération, la circulation des savoirs et les partenariats scientifiques vaut mieux qu'une conservation entachée d'irrégularité.

En dotant notre droit d'un dispositif pérenne, nous ferons œuvre de clarté, de responsabilité et de justice. Nous enverrons un message de cohérence à nos partenaires, à nos institutions culturelles et à nos concitoyens. La France sait protéger son patrimoine mais elle sait aussi réparer, lorsque l'histoire et le droit l'exigent. C'est dans cet esprit que nous devons mener ce débat.

Mme Sabrina Sebaihi, rapporteure pour avis. Nous ne sommes pas seulement réunis pour débattre d'un dispositif juridique, d'une procédure administrative ou d'une évolution du code du patrimoine, mais pour affronter un enjeu qui traverse notre histoire : notre rapport au monde et notre rapport à nous-mêmes. Derrière chaque objet conservé dans nos musées, chaque masque, chaque sculpture, chaque manuscrit, chaque fragment arraché à son territoire d'origine, il y

a une histoire de circulation contrainte, de domination et parfois de violence. Et il y a toujours une question fondamentale : à qui appartient la mémoire des peuples et qui a le droit d'en disposer ?

En 1978, le directeur général de l'UNESCO, Amadou-Mahtar M'Bow, affirmait : « *Restituer au pays qui l'a produit telle œuvre d'art ou tel document, c'est permettre à un peuple de recouvrer une partie de sa mémoire et de son identité, c'est faire la preuve que, dans le respect mutuel entre nations, se poursuit toujours le long dialogue des civilisations qui définit l'histoire du monde* ».

Cette question n'est pas nouvelle, elle est même consubstantielle à l'histoire des relations internationales, depuis les spoliations antiques jusqu'aux prises de guerre modernes. En 1815 déjà, après le congrès de Vienne, la France vaincue dut restituer plus de 5 000 œuvres provenant des conquêtes napoléoniennes. Les questions qui se posaient alors sont les mêmes qu'aujourd'hui : elles portent sur la légitimité de la détention, la valeur symbolique des œuvres et le rôle qu'elles jouent dans la construction des identités nationales. Cela montre que la restitution n'est pas un geste inédit mais, au contraire, une constante de l'histoire, une forme de régulation tardive des déséquilibres produits par les rapports de force.

Si cette question est ancienne, elle prend désormais une dimension particulière parce qu'elle se situe au croisement de deux réalités que nous ne pouvons plus ignorer : d'une part, l'histoire coloniale, qui a vu des milliers d'objets être acquis dans des conditions que nous devons qualifier avec lucidité – pillages, prises de guerre, dons contraints, transactions profondément inégales – et, d'autre part, l'émergence d'une exigence universelle de justice, défendue par les États anciennement colonisés, qui demandent non seulement la restitution de biens matériels mais aussi la reconnaissance de leur droit à disposer pleinement de leur histoire, de leur culture et de leur mémoire. On estime que près de 90 % du patrimoine africain est conservé hors du continent, principalement en Europe, situation qui constitue un déséquilibre majeur, à la fois symbolique, politique et scientifique.

Face à cette réalité, la communauté internationale a tenté, tardivement, de construire des cadres juridiques, notamment avec la convention de La Haye pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, en 1954, ou celle 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, en 1970. Toutefois, ces instruments, s'ils ont affirmé des principes essentiels, demeurent largement insuffisants, soit parce qu'ils ne sont pas rétroactifs, soit parce qu'ils ne créent pas d'obligations contraignantes de restitution, laissant ainsi subsister un vide juridique pour l'immense majorité des biens acquis pendant la période coloniale. Cela explique en grande partie la lenteur et la complexité des processus de restitution observés jusqu'à présent.

Dans ce contexte, la France a pris, depuis plusieurs années, des engagements. En affirmant dans son discours de Ouagadougou, en 2017, que le patrimoine africain

ne pouvait être conservé uniquement en Europe, le président de la République a ouvert une séquence politique et diplomatique majeure, marquée par des restitutions emblématiques mais aussi – il faut bien le reconnaître – par des attentes considérables parfois déçues, tant le décalage entre les annonces et leur concrétisation a pu paraître important.

Ce décalage résulte notamment d'un obstacle juridique central : le principe d'inaliénabilité des collections publiques, qui interdit en principe la sortie des œuvres du domaine public, sauf à adopter pour chaque restitution une loi spécifique. C'est ainsi que la France a restitué le trésor de Béhanzin au Bénin, un sabre attribué à l'empereur El Hadj Omar Tall au Sénégal et, tout récemment, le tambour parleur *Djidji Ayôkwé* à la Côte d'Ivoire. Cette gestion au cas par cas, lente et fragmentée, est de moins en moins adaptée à la multiplication des demandes.

C'est précisément pourquoi ce projet de loi constitue une avancée majeure. Il propose pour la première fois de passer d'une logique d'exception à une logique générale, en introduisant dans le code du patrimoine une procédure de déclassement dérogatoire permettant la restitution de biens culturels ayant fait l'objet d'une appropriation illicite entre 1815 et 1972, période qui couvre l'expansion coloniale et prend fin au moment de l'entrée en vigueur des instruments internationaux contemporains. Il établit des critères précis, organise une méthode fondée sur l'expertise scientifique et le dialogue entre États et permet au pouvoir exécutif de décider de la restitution par décret en Conseil d'État, ce qui constitue une transformation profonde de notre droit mais aussi de notre manière d'appréhender notre patrimoine.

Après une loi-cadre sur la restitution de restes humains patrimonialisés et une loi sur les biens spoliés dans le contexte des persécutions antisémites, ce texte correspond au troisième volet de la mise en œuvre des préconisations du rapport de Jean-Luc Martinez sur le patrimoine partagé.

Cette évolution n'est pas seulement technique, elle est éminemment politique : il s'agit de reconnaître explicitement que la restitution des biens culturels constitue un motif d'intérêt général suffisant pour justifier une dérogation à l'un des principes les plus protecteurs de notre droit public. Cela revient à affirmer que la justice historique, la réparation symbolique et la réappropriation culturelle des peuples concernés ne sont pas des considérations secondaires mais des objectifs légitimes de l'action publique et qu'à ce titre ils doivent être pleinement intégrés dans notre ordre juridique.

Néanmoins, il serait illusoire de considérer que ce texte règle à lui seul l'ensemble des difficultés. Ses limites doivent être assumées et discutées. La période retenue est l'une d'entre elles : elle exclut certaines époques où ont pourtant eu lieu des appropriations contestables. Les critères d'appropriation illicite en sont une autre : en se concentrant sur les vols, les pillages ou les contraintes explicites, ils laissent de côté des situations plus complexes où des biens ont été acquis dans des conditions juridiquement valides mais moralement discutables, notamment lorsque

les rapports de domination rendaient illusoire tout consentement libre et éclairé. Cela pose la question, plus large, de la manière dont le droit peut appréhender des injustices historiques qui ne rentrent pas toujours dans les catégories classiques.

Le dispositif retenu permet au gouvernement de sortir certains biens culturels du domaine public par décret plutôt que par la loi, afin de les restituer. Le législateur a encadré cette procédure dérogatoire par des critères stricts portant sur la provenance et la nature de l'objet, la date de l'appropriation et la preuve du caractère illicite de celle-ci. Les demandes feront l'objet d'un double examen, d'abord par un comité scientifique composé pour chacune d'elles de membres désignés par les deux pays, puis par une commission nationale des restitutions qui sera quant à elle permanente et rendra un avis public ; créée par le Sénat, cette dernière a vocation à établir une doctrine stable. Le gouvernement pourra alors prendre un décret en Conseil d'État pour prononcer la sortie du domaine public, puis la restitution. Si nécessaire, il devra recueillir l'aval de la personne morale de droit public qui possède le bien – une collectivité territoriale par exemple – ou des ayants droit du donateur du bien si celui-ci a prévu une clause d'inaliénabilité au moment de son don.

La réussite de ce dispositif dépendra très largement des moyens qui lui seront consacrés. En effet, restituer, ce n'est pas seulement décider, c'est aussi rechercher, documenter, identifier, dialoguer, coopérer – ce qui suppose des investissements importants, tant en matière de recherche sur la provenance des œuvres qu'en matière de coopération scientifique et culturelle avec les États demandeurs. Il s'agit d'éviter que la restitution soit perçue comme un geste ponctuel ou symbolique mais d'en faire le point de départ d'une relation renouvelée, fondée sur l'échange, la circulation des savoirs et la reconnaissance mutuelle.

De nombreux programmes existent déjà mais il faudra les renforcer. Outre le bénéfice pour les populations et les chercheurs, ces restitutions seront aussi un levier, pour les pays demandeurs, de renforcement de leur secteur culturel et de développement du tourisme. Au fond, c'est bien de cela qu'il s'agit : non pas vider nos musées, comme certains aiment à le caricaturer, mais redéfinir les conditions dans lesquelles le patrimoine mondial peut être partagé, transmis et valorisé, en sortant d'une logique de captation héritée de l'histoire pour entrer dans une logique de coopération dans laquelle les œuvres circulent, les savoirs se construisent ensemble et les peuples retrouvent la possibilité d'accéder directement à ce qui constitue une part essentielle de leur identité – ce qui est, en réalité, la condition même d'un universalisme véritable, non pas imposé mais construit dans le respect des histoires et des mémoires.

Avec ce texte, il ne s'agit pas seulement de faire évoluer le droit mais également d'envoyer un signal politique clair à nos partenaires, en Afrique comme en Asie, en Amérique latine et au-delà, affirmant que la France est capable de regarder son histoire avec lucidité, de reconnaître les déséquilibres qu'elle a contribué à produire et de s'engager dans une démarche de réparation qui ne relève ni de la repentance ni de la culpabilité mais simplement de la justice et de la dignité.

Il n’y a pas de relation équilibrée sans reconnaissance ni de confiance sans gestes concrets.

C’est pourquoi ce texte doit être vu pour ce qu’il est réellement : non pas une fin mais une étape ; non pas une concession mais une exigence. Il est peut-être surtout l’occasion pour notre pays de se hisser à la hauteur de ce que doit être une grande nation culturelle : une nation capable non seulement de conserver et de transmettre mais aussi de restituer lorsque l’histoire l’exige.

Pour toutes ces raisons, je suggère à notre commission de donner un avis favorable à ce projet de loi, qui est attendu par tous les acteurs que nous avons rencontrés. Cependant, certaines améliorations peuvent y être apportées pour mieux prendre en considération les enjeux diplomatiques, mieux informer le Parlement et s’assurer de l’effectivité de la procédure pour qu’elle réponde aux attentes immenses et légitimes des pays demandeurs.

Mme Constance Le Grip, présidente. Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes politiques, à qui la rapporteure pour avis apportera une réponse globale en clôture de la discussion générale.

M. Laurent Mazaury (LIOT). Je me réjouis de la présentation d’une loi-cadre sur ce sujet. La fluidification du travail parlementaire est une exigence démocratique indispensable et, à l’heure où les demandes de restitutions se multiplient, une législation pensée de manière casuistique montre toutes ses limites. Nous avons besoin d’un mécanisme clair, prévisible et transparent. Ce projet de loi est une étape centrale pour la construction de la mémoire nationale des peuples et nations dont les biens culturels ont pu être spoliés en d’autres temps et qui ont vu un bout de leur histoire leur être ainsi arraché.

Il est juste que la France reconnaisse cette réalité et qu’elle crée les conditions juridiques permettant d’y répondre dignement. Au-delà de sa portée patrimoniale, ce texte doit être compris comme pouvant accompagner la politique étrangère de la France. Les restitutions de biens culturels, lorsqu’elles sont conduites avec discernement, peuvent être un outil efficace de nos relations internationales.

Une restitution est un acte politique souverain qui doit être réfléchi. Il peut ouvrir des voies de dialogue là où les contentieux du passé prennent parfois le pas. Ce projet de loi, activé avec conscience, peut constituer un instrument de réengagement diplomatique et contribuer à apaiser les tensions venant du passé que nous avons avec certains pays. Il peut permettre de rouvrir des espaces de coopération culturelle – certainement –, économique – potentiellement –, voire militaire – opportunément.

Cela suppose néanmoins de remplir deux conditions. Il faut d’abord que la restitution résulte d’une décision souveraine de l’État français, fondée sur un dialogue bilatéral et non sur une requalification rétroactive des faits historiques – la diplomatie ne se construit pas dans le flou. À propos de flou, il n’existe pas

d'inventaire général des œuvres susceptibles d'être concernées par ce texte, comme l'a justement souligné le sénateur Pierre Ouzoulias. Je le dis sans polémique mais avec fermeté : c'est une affaire à suivre et à corriger.

La seconde condition, c'est que la restitution soit utile et non considérée comme un simple transfert de propriété. Dans certains cas, nous n'avons aucune garantie quant aux conditions de conservation des œuvres ou objets restitués, à leur accessibilité future ou à leur protection dans le pays destinataire. Il nous faut être vigilants à ce sujet.

La France a les moyens de faire de la restitution un acte de diplomatie et de puissance. Elle ne doit certainement pas être un acte de simple repentance. C'est à cette seule condition qu'elle servira durablement nos intérêts géopolitiques, mais aussi le monde entier, en rendant accessibles les œuvres et les emblèmes restitués.

M. Jean-Paul Lecoq (GDR). Le groupe de la Gauche démocrate et républicaine sera favorable à ce projet de loi, en regrettant toutefois que les outre-mer, une fois de plus, ne soient pas concernés par ces restitutions et que personne ne s'interroge sur cette exclusion.

Reconnaître, réparer, reconstruire : dur labeur, qui prendra des générations mais primordial pour le vivre-ensemble. C'est en ce sens que nous avons défendu, lors de notre dernière niche parlementaire, une proposition de résolution visant à la reconnaissance, au remboursement et à la réparation par la France de la « double dette » d'Haïti.

La colonisation est un crime. La France l'a commis mais elle a su, par le passé, emprunter la voie de la reconnaissance et de la réparation, notamment avec la loi Taubira tendant à la reconnaissance de la traite et de l'esclavage en tant que crime contre l'humanité, et avec la loi-cadre relative à la restitution de restes humains appartenant aux collections publiques.

C'est pourquoi nous ne comprenons pas l'abstention de la France à l'Organisation des Nations unies (ONU) sur la résolution qualifiant de plus grave crime contre l'humanité la traite des Africains réduits en esclavage et l'esclavage racialisé des Africains, qui apparaît comme un décalage anachronique. En tant que député du Havre, dont le port a joué un rôle dans ce trafic, cette décision me choque.

Vouloir donner à l'Afrique la place qu'elle occupe réellement, c'est reconnaître notre part dans les crimes commis et participer à la reconstruction de tous les peuples qui les ont subis. La France plaide d'ailleurs, et c'est tout à son honneur, pour une plus juste représentation des continents africain et latino-américain à l'ONU, en particulier parmi les membres permanents du Conseil de sécurité – le ministre des affaires étrangères en a récemment parlé dans l'hémicycle.

La France mène donc en la matière des actions positives et d'autres négatives. À ce propos, nous tenons à saluer l'excellente réaction de Christiane Taubira à ce qui vient de se passer à l'ONU.

M. Guillaume Bigot (RN). Le groupe Rassemblement national est favorable à ce texte qui vise à fournir un cadre pour examiner les demandes de restitution de biens culturels provenant d'États auxquels ils ont été soustraits.

Ce projet de loi fixe des critères et des conditions de sortie du domaine public et prévoit l'examen de chaque demande par un comité scientifique, puis par une commission nationale de restitution qui rend un avis public et motivé. Il constitue un progrès que nous jugeons utile et que nous saluons. Le fait qu'un comité scientifique se prononce pour chaque œuvre est une excellente chose car ces décisions ne doivent relever ni de l'émotion, ni du symbole, ni de l'air du temps ou de la mode, mais de la preuve, de l'histoire et du droit.

Toutefois, notre soutien n'est pas un blanc-seing et encore moins une adhésion à une logique victimaire ou de repentance. La France n'a pas à s'excuser d'avoir conservé, étudié et protégé des œuvres parfois – pas toujours – sauvées du chaos, des guerres ou de l'oubli. Nous refusons que ce texte devienne le cheval de Troie d'une culpabilisation permanente. Notre histoire comporte des zones d'ombre, nul ne l'ignore, mais il faut en finir avec un masochisme généralisé et un accablement permanent.

Les garde-fous présents dans ce texte nous paraissent devoir être renforcés : la preuve de l'appropriation illicite doit être apportée, le contrôle parlementaire être effectif et la publicité des avis intégrale.

L'expérience récente justifie cette vigilance. Les vingt-six œuvres provenant du trésor royal d'Abomey qui ont été restituées au Bénin en 2021 devaient rejoindre un nouveau musée soutenu par la coopération franco-béninoise. Or elles ont été remises en caisses en 2023, faute de site pour les accueillir – le chantier du musée définitif se poursuit. Personne ne conteste ni la légitimité du retour, lorsqu'il est fondé, ni le principe même, mais cet exemple montre qu'une restitution ne peut être seulement proclamée mais doit être préparée, sécurisée et garantie dans la durée.

Autre précédent contestable, le sabre attribué à El Hadj Omar Tall, qui a fait l'objet d'une remise hautement symbolique au Sénégal dès 2019 alors qu'il relevait encore d'un prêt, dans l'attente de la procédure de restitution. Son intitulé officiel – « attribué à » – rappelle à quel point l'expertise scientifique est indispensable avant toute décision irréversible.

Madame la rapporteure pour avis, pouvez-vous nous garantir que ces comités scientifiques seront composés de spécialistes et d'experts, et non d'idéologues déconstructionnistes ? Quel garde-fou comptez-vous ajouter pour assurer la sauvegarde de ces œuvres, qui sont intéressantes pour la France et pour ces pays, mais aussi pour l'humanité dans son ensemble ?

Mme Amélia Lakrafi (EPR). Travaillant avec la rapporteure pour avis à la rédaction d'un rapport d'information sur l'image de la France dans ses anciennes colonies, je tiens à dire que le sujet qui nous occupe aujourd'hui a été beaucoup évoqué lors des auditions que nous avons menées.

Ce texte est important, par sa portée tant juridique que politique et diplomatique. Il répond à une attente forte de nombreux pays partenaires, notamment en Afrique, et montre une volonté de construire une relation apaisée et équilibrée, fondée sur la confiance. Plusieurs restitutions ont récemment eu lieu dans des pays de ma circonscription et, à Madagascar comme au Bénin, j'ai pu mesurer la résonance de cet enjeu.

Ce projet de loi constitue une avancée réelle : il simplifie les procédures, apporte de la lisibilité et permet enfin de sortir de cette logique du cas par cas, souvent longue et frustrante, qui freine le grand élan impulsé par le président Macron à partir de 2017.

Je salue également l'amendement visant à mieux intégrer la dimension diplomatique dans le texte, notamment par l'implication du ministère des affaires étrangères. Celle-ci est indispensable, parce que ces restitutions ne sont jamais de simples actes techniques : elles engagent la parole de la France.

Toutefois, pour être à la hauteur de cette ambition, le texte doit être opérationnel et la question de la borne temporelle mérite d'être posée. Il ne s'agit pas tant d'être pour ou contre une date que de s'assurer que le dispositif permet réellement de traiter les demandes de restitution. Le cœur du mécanisme repose sur la capacité à établir le caractère illicite de l'appropriation. Or plus on remonte dans le temps, plus cette preuve est fragile, faute de sources, d'archives ou de contexte juridique clair. Supprimer tout cadrage temporel, c'est prendre le risque de créer un droit théorique mais inapplicable, suscitant des attentes que nous ne pourrions satisfaire. Si 1815 n'est évidemment pas une date parfaite, elle a le mérite d'être un repère historique et constitue un point d'équilibre entre ambition politique et faisabilité scientifique.

Notre responsabilité collective consiste à faire progresser ce texte sans l'affaiblir, en veillant à ce qu'il reste crédible, juridiquement solide et diplomatiquement utile. Nous devons aussi veiller à ce que les mécanismes ne soient pas trop complexes, voire bloquants, mais qu'ils nous aident, en coopération avec les pays demandeurs, à trouver les solutions les plus justes et les plus adaptées. Il ne s'agit pas simplement de réparer le passé mais aussi de construire l'avenir.

M. Aurélien Taché (LFI-NFP). Ce texte, au fond, nous oblige à une chose simple mais exigeante : regarder notre histoire en face. Car derrière la beauté de nos musées et l'éclat des œuvres se cache une réalité plus sombre : la conquête, la violence, le pillage. La colonisation française n'a pas été un échange entre égaux mais un système de domination, d'appropriation et de dépossession.

Des campagnes d’Afrique de l’Ouest aux expéditions à Madagascar ou au Sahel en passant par les bas-reliefs que le grand Malraux a rapportés de la cité d’Angkor Vat, au Cambodge, des objets sacrés et des trésors royaux ont été arrachés et déplacés. Rien qu’au musée du quai Branly, à Paris, des dizaines de milliers d’œuvres issues de cette période sont conservées. Ces objets portent la trace de ces violences et, pour les peuples concernés, ils sont des fragments de mémoire, de culture et parfois de sacré. Restituer, ce n’est pas céder, c’est reconnaître ce qui a été pris, réparer ce qui peut l’être.

Ce projet de loi permettrait une avancée essentielle en mettant fin à l’exception française qui fait que nous sommes le dernier grand pays occidental à ne pas disposer d’un cadre général, ce qui nous oblige à voter une loi pour chaque restitution. Ce texte répond à une demande forte de nombreux États africains et contribuera à construire un espace de confiance, de respect et de dialogue au cœur de ce que peut être la francophonie. La restitution peut ainsi devenir un outil de coopération scientifique et culturelle, un vecteur de relations plus justes et équilibrées.

Prenons le cas du Bénin, le plus abouti : vingt-six œuvres des trésors royaux d’Abomey ont été restituées et un financement de l’Agence française de développement (AFD) a permis la construction du musée où elles seront conservées – sur ce point, je tiens à rassurer notre collègue Bigot, il ouvrira dans un ou deux mois –, avec en parallèle l’organisation de prêts pour des expositions en France et des partenariats scientifiques de qualité. Cela montre que restitution et coopération peuvent aller de pair et qu’elles profitent autant aux pays d’origine qu’au public dans son ensemble.

Néanmoins, ce texte doit être complété. Tout d’abord, il faut renforcer le rôle du Parlement. Une loi-cadre est légitime mais elle ne peut effacer le contrôle démocratique : nous proposons une association plus étroite des commissions des affaires étrangères et de la culture aux décisions. Ensuite, les collections privées sont exclues du texte alors qu’elles concentrent une part importante des œuvres dont la provenance soulève des interrogations : on ne pourra pas les ignorer.

Enfin, outre restituer des œuvres, il faut aussi protéger notre propre patrimoine. Des œuvres majeures continuent en effet de quitter la France pour des collections étrangères, souvent selon des logiques purement financières. L’exemple récent du *Désespéré* de Gustave Courbet, parti au Qatar sans que personne ne sache vraiment comment, démontre l’urgence de renforcer la législation relative à la sortie des œuvres françaises.

Regarder notre passé en face, ce n’est pas s’affaiblir, c’est se grandir. Le groupe La France insoumise soutiendra évidemment ce texte.

Mme Dieynaba Diop (SOC). Attendu depuis longtemps et repoussé à plusieurs reprises, ce texte est une avancée majeure. Plus de huit ans après la promesse d’Emmanuel Macron, il traduit une volonté politique qui, jusqu’à présent,

peinaît à se concrétiser. Il vise ainsi à se doter d'un cadre clair et structuré pour traiter des demandes de restitution de plus en plus nombreuses, afin que la restitution ne soit plus un geste isolé ou symbolique mais le point de départ d'un dialogue culturel renouvelé, fondé sur la coopération, la circulation des œuvres et surtout le respect mutuel.

En 2024, l'historienne de l'art Claire Bosc-Tiessé estimait à environ 150 000 le nombre de biens culturels africains détenus dans les musées de France, sur 121 millions d'objets conservés au total. Il s'agit de regarder en face et avec lucidité notre histoire, notamment coloniale, et d'agir en conséquence – car c'est bien le système colonial qui a organisé et légitimé l'extraction massive de biens culturels vers la France. Nous sommes conscients que des sujets restent à travailler, notamment en ce qui concerne les territoires ultramarins – monsieur Lecoq l'a rappelé – ou certaines situations spécifiques, mais ce texte marque une étape majeure et nous en réjouissons.

Comme d'autres, nous nous étonnons de la position de la France s'agissant de la reconnaissance de la traite de l'esclavage comme l'un des crimes les plus graves de l'humanité, qui semble en contradiction avec tout le travail réalisé parallèlement sur la restitution des biens. Cette abstention de la France est incompréhensible.

Madame la rapporteure pour avis, des modalités spécifiques, notamment en matière financière, sont-elles prévues pour assurer le retour des œuvres restituées dans des conditions dignes et garantissant leur bonne conservation ?

M. Steevy Gustave (EcoS). Ce texte n'est pas un simple ajustement technique : c'est un choix politique, moral et, disons-le avec force, attendu depuis trop longtemps. La France ne peut pas continuer à défendre les droits humains, la justice et la coopération internationale tout en conservant dans ses collections des œuvres acquises dans des conditions profondément inéquitables, souvent violentes, parfois clairement illégales. Pour elle, la période coloniale a été un moment d'extrême désinhibition en matière d'appropriation patrimoniale. Une véritable boulimie d'objets s'est emparée des administrateurs coloniaux, des scientifiques, des représentants de commerce.

Ce texte vient compléter des lois importantes, notamment celle relative aux spoliations de la période des persécutions antisémites, entre 1933 et 1945, ainsi que celle relative aux restes humains. Mais, soyons lucides, nous avons avancé trop lentement. Les restitutions faites au Bénin, au Sénégal ou à la Côte d'Ivoire restent des exceptions, alors qu'elles devraient être la norme lorsque les demandes sont légitimes.

La promesse faite en 2017 au Burkina Faso de restituer les œuvres africaines conservées dans les musées français dans les cinq ans n'a pas été tenue. Les objets ne manquent pas, les demandes de restitution non plus. À l'approche du sommet Afrique-France de 2026, la France est face à ses responsabilités. Si le Parlement s'empare de cette question, c'est au nom de la justice. Comment parler de

souveraineté à des nations dont une grande partie du patrimoine est encore conservée en Europe ? Comment prétendre bâtir un partenariat d'égal à égal sans reconnaître pleinement les injustices du passé ? Le projet de loi va dans le bon sens. La création de critères clairs et transparents ainsi que l'intervention de comités scientifiques bilatéraux sont des avancées nécessaires mais cela ne suffit pas si nous n'y mettons pas les moyens : il faudrait des ressources humaines, des financements, des délais rapides et, surtout, une volonté politique constante.

Enfin, le patrimoine national appartient à la nation. À ce titre, seul le Parlement peut décider de la restitution d'objets. Il convient donc de rendre compte devant toute la nation des demandes de restitution, ce que permet la création d'une commission nationale composée de deux députés et deux sénateurs.

L'acte d'aujourd'hui reconnaît le savoir-faire de ceux que l'on estimait barbares au début de la colonisation, qui a donné en réalité des chefs-d'œuvre irremplaçables pour l'histoire de ces peuples.

M. Frédéric Petit (Dem). Le groupe Les Démocrates souscrit à tout ce qui a été dit. Le rapport souligne la démarche, plus globale, de recherche scientifique dans laquelle s'inscrit le texte. Je rappelle, parce que j'y tiens beaucoup, que la France est le seul pays à disposer d'un centre de recherche historique des deux côtés de la « ligne verte » à Jérusalem. Ce fait et les recherches qui s'apprentent à démarrer font partie de ce que j'appelle la diplomatie des sociétés civiles, qui me semble un élément essentiel de la diplomatie du XXI^e siècle.

Je tiens également à souligner toute l'importance du fonds franco-allemand de recherche de provenance des objets culturels originaires des pays d'Afrique subsaharienne. Et n'oublions pas les outils inventés en France ces dernières années, comme l'Alliance internationale pour la protection du patrimoine (Aliph), fondation qui a permis de sauver du patrimoine à Palmyre ou en Ukraine, par exemple, et de mettre des œuvres à l'abri. La coopération muséale devient aussi un outil de notre diplomatie tous azimuts. Elle est particulièrement développée, y compris entre collectivités territoriales, ce qui me paraît très important.

Madame la rapporteure pour avis, vous parlez dans votre excellent rapport des pays concernés comme de « *partenaires historiques* » : c'est une expression que je trouve particulièrement heureuse et un terme d'avenir à l'heure où certains cherchent une nouvelle dénomination pour l'aide publique au développement. Par ailleurs, les tableaux des restitutions réalisées et des demandes de restitution en instance qui figurent à la fin de ce rapport sont-ils exhaustifs ? Il serait très important, plus encore que le contrôle auquel nous appelons, que le Parlement en ait constamment communication car ce travail exhaustif est très instructif.

Les Démocrates soutiendront évidemment ce texte fondamental.

M. Bertrand Bouyx (HOR). Ce projet de loi constitue une avancée attendue en matière de restitution des biens culturels. Jusqu'à présent, notre droit ne disposait

pas de cadre général : chaque décision relevait d'une loi d'espèce, adoptée au cas par cas, comme ce fut le cas pour le trésor de Béhanzin, le sabre d'El Hadj Omar Tall ou encore le tambour *Djidji Ayôkwé*. Si ces restitutions ont pu être justifiées, la méthode présentait des limites évidentes : elle introduisait une forme d'insécurité juridique et exposait l'action publique à des décisions ponctuelles parfois perçues comme discriminatoires.

Le texte vient répondre à cette difficulté en instaurant une procédure de droit commun, fondée sur des critères clairs et transparents. Il prévoit la possibilité de déclasser, par décret pris en Conseil d'État, certains biens culturels appartenant aux collections publiques en vue de leur restitution à un État étranger en ayant été illicitement privé. Ce mécanisme, qui déroge au principe fondamental d'inaliénabilité du domaine public, demeure strictement encadré. Il pose trois critères cumulatifs – le bien doit être originaire du territoire de l'État demandeur, avoir fait l'objet d'une appropriation illicite établie ou présumée sur la base d'indices sérieux et ne pas avoir fait l'objet d'un accord international préexistant –, auxquels s'ajoutent des garanties procédurales importantes avec l'intervention d'une commission nationale des restitutions indépendante et d'un comité scientifique bilatéral.

Par ailleurs, ce texte s'inscrit dans un ensemble cohérent : il constitue le troisième volet d'un triptyque législatif engagé récemment, après les lois relatives aux biens spoliés lors des persécutions antisémites et aux restes humains. Au-delà de sa dimension juridique, il répond à une réalité diplomatique et internationale : les demandes de restitution se multiplient, émanant de nombreux États, et appellent une réponse claire, lisible et respectueuse de nos engagements internationaux, notamment ceux pris dans le cadre de la convention de l'UNESCO de 1970.

Ce texte renforce à la fois la sécurité juridique, la crédibilité de notre action extérieure et l'exigence de justice. Pour toutes ces raisons, le groupe Horizons & indépendants le soutiendra.

Mme Constance Le Grip, présidente. Un collègue ayant demandé la parole à titre individuel, je la lui cède avant que la rapporteure pour avis ne réponde.

M. Pierre Pribetich (SOC). Un élément m'interpelle : la borne temporelle mise à la restitution des biens, initialement fixée au 10 juin 1815 et finalement repoussée au 20 novembre de la même année, dans un souci de cohérence avec le début de la seconde période coloniale. Dans son rapport au président de la République publié le 27 avril 2023, Jean-Luc Martinez préconisait de retenir un périmètre de restitution universel, dans l'espace comme dans le temps. Il est donc permis de s'interroger sur la date finalement retenue – n'oublions pas l'histoire du fameux quadrigé de l'hippodrome de Constantinople, dérobé par les Croisés en 1204, puis par les Français en 1797, avant d'être restitué en 1815 dans le cadre du traité de Paris !

Sommes-nous sûrs de choisir la bonne borne ? La proposition de Jean-Luc Martinez n'est-elle pas, finalement, la meilleure ?

Mme Sabrina Sebaihi, rapporteure pour avis. Je tiens d'abord à remercier tous les groupes pour l'unanimité qui semble se dégager sur ce texte. C'est une très bonne nouvelle que nous puissions avancer sur le sujet, même si notre commission n'est saisie que pour avis, et j'espère qu'il en ira de même la semaine prochaine en commission des affaires culturelles et de l'éducation.

Monsieur Mazaury, le travail d'identification de la provenance des biens pillés ou volés a commencé mais il y en a des millions, dont beaucoup sont dans des caisses et n'ont pas encore été étudiés. Le manque de moyens limite les travaux. Peut-être pourrions-nous nous mobiliser, dans le cadre du prochain budget, pour demander des moyens supplémentaires, notamment pour les musées, qui ont besoin de personnels spécifiques pour mener ce travail. Cela nous permettrait d'être proactifs, de recenser les biens et d'identifier les pays qui pourraient vouloir en récupérer. À l'heure actuelle, c'est quasiment impossible compte tenu des moyens des musées.

Il y a déjà beaucoup de critères de conservation dans le texte, je ne pense pas qu'il faille les durcir davantage. Il me semble que nous sommes parvenus à un bon équilibre.

La composition du comité scientifique sera fixée par décret. Le projet de loi prévoit simplement qu'elle sera « équilibrée ». Je proposerai par amendement de remplacer ce terme par celui de « paritaire » afin qu'il y ait autant de représentants de la France que du pays demandeur, ce qui garantirait un rapport équilibré entre les États et l'absence de rapport de domination.

S'agissant de l'accompagnement financier et humain qu'exigent les restitutions, je rappelle que l'objectif n'est pas simplement de restituer mais d'instaurer une véritable coopération culturelle et scientifique avec les États demandeurs, afin que les œuvres ne restent pas figées, qu'elles puissent voyager et que l'histoire soit partagée. Très proactives, nos ambassades demandent à pouvoir travailler à cette coopération. J'ai déposé des amendements tendant à en faire la porte d'entrée des demandes et à renforcer le rôle du ministère des affaires étrangères dans le dispositif, afin d'aller au-delà d'une simple restitution.

Les tableaux présentés en annexe du rapport pour avis sont ceux qui nous ont été transmis ; je ne peux pas vous garantir qu'ils sont exhaustifs. Il y a eu énormément de demandes, dont certaines, nous le savons, n'ont pas été traitées et sont passées à la trappe. C'est d'ailleurs pour cette raison que je demande l'instauration, au moins, d'un accusé de réception systématique. J'ai également déposé un amendement prévoyant que les commissions des affaires culturelles et des affaires étrangères des deux chambres soient informées de toute demande de restitution, afin d'assurer le suivi de son traitement par le comité scientifique et la commission nationale des restitutions.

Enfin, vous avez raison, monsieur Pribetich : initialement, il ne devait pas y avoir de borne temporelle. Un amendement vise à la supprimer. C'est la commission qui en décidera dans le cadre des débats.

Mme Constance Le Grip, présidente. Monsieur Petit veut brièvement reprendre la parole. Je la lui donne avant que nous passions à l'examen des articles.

M. Frédéric Petit (Dem). Vous avez évoqué les moyens qui permettraient d'ouvrir 5 millions de caisses : je ne crois pas que ce soit vraiment le sujet – on ne pourrait guère passer que de quelques dizaines à quelques centaines. En outre, il n'y a pas que les musées : n'oublions pas nos vingt-sept unités mixtes des instituts français de recherche à l'étranger (Umifre), qui sont au cœur du dispositif. Je rappelle qu'elles entrent dans le champ de compétences de notre commission.

La question des moyens n'est pas sans lien avec la borne temporelle. Je souscris totalement à l'analyse de notre collègue Lakrafi : à vouloir passer le désert au tamis, nous ne ferons rien. Sans cadre, les scientifiques ne pourront pas travailler.

Enfin, il est effectivement important que la demande soit le déclencheur de la procédure et que l'ambassade soit au cœur du dispositif. J'y reviendrai lors de l'examen des amendements.

Mme Constance Le Grip, présidente. La discussion générale est désormais close. Nous en venons à présent à l'examen des articles.

*

Article 1^{er} : 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 *L'amendement AE4 de M. Jorys Bovet n'étant pas défendu, amendement AE8 de Mme Sabrina Sebaihi*

Mme Sabrina Sebaihi, rapporteure pour avis. Le texte fait référence à plusieurs reprises aux « *biens culturels provenant d'États qui, du fait d'une appropriation illicite, en ont été privés* », ce qui pourrait laisser entendre que seuls les biens ayant appartenu à un État pourraient être concernés par le projet de loi. Or, bien souvent, les États n'existaient pas – c'est le cas par définition lorsqu'ils étaient colonisés – ou les biens appartenaient à des personnes privées ou à des communautés.

Tous les biens présents sur le territoire de l'État dont l'appropriation a été illicite au sens des critères fixés par le texte doivent être couverts. C'est d'ailleurs bien l'intention du projet de loi. Sans modifier l'objectif du texte, il semble utile de le préciser.

La commission adopte l'amendement.

Amendement AE7 de Mme Sabrina Sebaihi

Mme Sabrina Sebaihi, rapporteure pour avis. Le texte prévoit que « *la sortie du domaine public est réalisée exclusivement pour permettre la restitution de biens culturels à un État qui en a été illicitement privé, aux fins de permettre la réappropriation par son peuple de biens constituant des éléments fondamentaux de son patrimoine* ». Si cette disposition vise surtout à préciser l'objectif du projet de loi, elle laisse entendre que seuls les biens constituant des éléments « *fondamentaux* » du patrimoine d'un État peuvent lui être restitués. Or cette expression est sujette à interprétation, alors même que les critères de restituabilité fixés par le texte sont censés reposer sur une base objective et transparente. Elle pourrait conduire le gouvernement à écarter des demandes qui, par ailleurs, satisfont aux critères de recevabilité fixés par les nouvelles dispositions du code du patrimoine.

De plus, la formulation retenue implique que les autorités françaises portent une appréciation sur ce qui revêt ou non un caractère fondamental pour le patrimoine des États demandeurs. Or c'est aux communautés de ces États, et à elles seules, qu'il revient de définir la vision de leur patrimoine – laquelle peut d'ailleurs tout à fait s'éloigner du cadre de pensée européen et occidental. D'où mon amendement visant à supprimer la mention « *fondamentaux* ».

M. Guillaume Bigot (RN). Le principe posé par le texte est excellent mais sa mise en œuvre pose question. Il ne faut pas que les critères retenus conduisent à nous lier les mains. Il faut être réalistes et regarder la situation sans naïveté : il s'agit aussi d'un instrument diplomatique pour la France. Il est dans notre intérêt de ne pas nous lier les mains et de donner à nos diplomates la plus grande marge de manœuvre possible. Personnellement, je leur fais confiance.

M. Frédéric Petit (Dem). Je n'ai pas compris si vous étiez pour ou contre l'amendement.

M. Guillaume Bigot (RN). Je considère que l'élargissement des biens concernés nous lie les mains. Nous sommes donc contre l'amendement.

M. Frédéric Petit (Dem). Je suis plutôt contre moi aussi. Préciser que le bien doit présenter un caractère fondamental me semble de nature à éviter certains écueils. Au reste, c'est un terme que les scientifiques connaissent : ils savent faire la différence entre un élément fondamental pour une culture et un élément qui ne l'est pas. Je m'abstiendrai.

M. Pierre Pribetich (SOC). Pour notre part, nous sommes favorables à l'amendement. Il ne revient pas aux scientifiques de définir ce qui est fondamental, d'autant que c'est une notion compliquée, qui repose sur des références culturelles. Ce qui est fondamental pour une culture peut être anecdotique pour une autre : qui serait chargé de faire le tri ? Puisque nous voulons en appeler à la diplomatie et à la coopération, mieux vaut être souple et permettre la définition, chemin faisant, de ce qui relève des biens pouvant faire l'objet d'accords de restitution.

M. Jean-Paul Lecoq (GDR). Je soutiens également cet amendement, qui offre une marge d'appréciation. C'est à l'État ou au peuple demandant la restitution de préciser l'intérêt porté au bien visé. Je suis d'autant plus favorable à l'élargissement des critères que le texte prévoit suffisamment de verrous pour nous permettre, au besoin, de ne pas donner suite à la demande.

Mme Sabrina Sebaihi, rapporteure pour avis. Empêcher la restitution d'un bien qui satisfait aux autres critères de restituabilité, déjà très précis, au motif qu'il n'est pas fondamental pose problème car il s'agit d'une notion très arbitraire : ce qui est fondamental pour nous ne l'est pas forcément pour l'autre nation. Je propose de nous en tenir à des critères objectifs, sans y ajouter une dimension sujette à interprétation et pas totalement objective.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AE9 de Mme Sabrina Sebaihi

Mme Sabrina Sebaihi, rapporteure pour avis. En l'état, le texte ne couvre que les biens dont l'appropriation a eu lieu entre 1815 et 1972. Si cette deuxième borne ne pose pas de problème – à compter de cette date, les biens acquis illégalement sont couverts par la convention de l'UNESCO, ratifiée par la France, qui entraîne la restitution au pays d'origine par décision de justice – il n'en va pas de même de la première, qui fait débat et qui ne figurait d'ailleurs pas dans les préconisations du rapport Martinez, lequel a inspiré ce texte.

L'année 1815 correspond à la chute de l'Empire napoléonien et au début du second empire colonial. Le traité de Vienne avait réglé la plupart des demandes de restitution liées aux biens saisis au cours des campagnes napoléoniennes, qui ont été confiés au Louvre. En revanche, le projet de loi ne couvre ni le premier empire colonial, au cours duquel de nombreux biens ont été rapportés d'Amérique du Nord ou du Sud, ni la campagne d'Égypte de Napoléon Bonaparte, même si un grand nombre d'objets collectés ont finalement été récupérés par les Britanniques. Nous risquons donc de créer des frustrations dans certains pays, qui peuvent aussi légitimement que les autres demander des restitutions. Il n'y a pas de raison que certains doivent passer par une loi d'espèce et d'autres par la présente procédure.

Au cours des auditions, il nous a été expliqué qu'il serait difficile de définir la provenance et les conditions d'acquisition des biens antérieurs à 1815. C'est possible mais nous estimons qu'il revient au comité scientifique de l'établir. Si les critères ne sont pas remplis, il n'y aura pas de restitution par cette voie. Mais s'il est possible de démontrer qu'un objet datant du XVII^e ou du XVIII^e siècle a été acquis illicitement, il n'y a pas de raison qu'il ne puisse pas faire l'objet d'une demande de restitution. À titre de comparaison, la loi sur la restitution des restes humains s'applique aux restes remontant jusqu'à 1500.

Mon amendement propose donc de supprimer la borne de 1815, afin d'ouvrir les demandes de restitution à tous les biens dont l'appropriation est antérieure à 1972.

M. Pierre Pribetich (SOC). La spoliation à grande échelle est une pratique millénaire. Elle existe depuis l'Antiquité : on peut penser au sac de Jérusalem en 70, que l'empereur Titus a fait figurer sur des bas-reliefs. De son côté, la France a peut-être spolié les Iroquois lors de l'expédition de Jacques Cartier en 1534 ! Le problème de la date est donc non seulement générique mais aussi philosophique. Certes, il peut être compliqué de déterminer la provenance des biens qui ont fait l'objet d'une appropriation illicite mais cela peut être l'occasion d'un dialogue. Il s'agit notamment de biens qu'on doit recenser et inventorier – et l'on dispose de suffisamment d'éléments scientifiques pour cela.

Il vaut donc mieux supprimer toute référence à une date, ce qui nous permettra d'être exemplaires en matière de restitution. Nous sommes attendus sur le plan international, dans un contexte où, par exemple, les frises du Parthénon font l'objet d'une très forte discussion entre le Royaume-Uni et la Grèce.

M. Guillaume Bigot (RN). Je souscris à ce qui vient d'être dit. Toutefois, si la prescription juridique existe, grâce au génie des Romains et des Latins, c'est parce que la preuve peut se perdre dans les limbes du temps. Il existe, bien sûr, des exceptions à la prescription, comme les crimes contre l'humanité, compte tenu de leur extrême gravité et de leur effet de détonation symbolique. Mais c'est justement une exception : le principe est que plus on remonte dans le temps, plus il est difficile de trouver des preuves.

Par ailleurs, il ne faudrait pas vivre dans le monde des Bisounours. Il y a des États qui nous cherchent querelle, qui pourraient utiliser ces dispositions contre nous. Et jusqu'à quand faut-il tirer le fil de l'histoire ? Il y a un moment où cela devient complexe, y compris du point de vue de l'appropriation culturelle, c'est-à-dire de la domination – idée qui vous obsède bien qu'il s'agisse d'un universel humain, en réalité, puisque toutes les civilisations en ont dominé d'autres. Ainsi, à qui faudrait-il rendre des éléments datant de l'Égypte ptolémaïque : à l'Égypte ou à la Grèce, puisque les Ptolémées étaient des Grecs ? Au bout d'un certain temps, on ne s'en sort plus et c'est pourquoi il faut fixer une borne assez raisonnable.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AE10 de Mme Sabrina Sebaihi

Mme Sabrina Sebaihi, rapporteure pour avis. Je propose d'ajouter à la liste des méthodes d'appropriation illicite les acquisitions obtenues par tromperie.

Le projet de loi prévoit en l'état que seuls les biens qui ont fait l'objet d'une « *appropriation illicite par vol, pillage, cession ou libéralité obtenues par contrainte ou violence ou d'une personne qui ne pouvait en disposer* » peuvent faire l'objet d'une restitution. Or ces critères ne recouvrent pas l'ensemble des modes d'appropriation observés pendant la période coloniale. En particulier, ne sont pas visées les acquisitions réalisées dans des conditions incompatibles avec le consentement libre et éclairé du propriétaire d'origine, s'agissant notamment de

biens acquis pour des sommes dérisoires ou grâce à des manœuvres dolosives. Bénédicte Savoy et Felwine Sarr citent dans leur rapport de 2018 sur la restitution du patrimoine culturel africain le cas du masque zoomorphe de la région de Ségou, qui a été acheté lors de la mission Dakar-Djibouti de 1931 pour la somme modique de 7 francs alors que le prix moyen d'un masque africain était à cette époque de 200 francs.

La notion de tromperie permettra de prendre en compte le consentement du propriétaire initial du bien. Ce complément, qui nous a été suggéré par les représentants du ministère des affaires étrangères lors de leur audition, ne perturberait pas l'équilibre général du texte.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AE1 de M. Aurélien Taché

M. Aurélien Taché (LFI-NFP). Nous souhaitons revenir sur une des restrictions prévues, qui concerne la restitution des biens militaires. Elle dépendra d'une interprétation peu précise à nos yeux, qui tend à distinguer les biens ayant servi dans un cadre militaire de ceux considérés comme culturels. Or il existe beaucoup de biens, par exemple au musée des Invalides, qui peuvent certainement entrer dans ces deux catégories. Notre amendement tend à supprimer l'exclusion des biens militaires, qui ne nous semble pas justifiée.

Mme Sabrina Sebaihi, rapporteure pour avis. Le cadre juridique prévu repose sur une distinction entre des biens à caractère militaire, saisis en période de guerre et incorporés au patrimoine de l'État, et des biens culturels qui ne sauraient être considérés comme des prises de guerre. Cette distinction, simple sur le papier, peut être complexe à définir en pratique. Les trophées ou armes d'apparat, s'ils peuvent être considérés comme des butins de guerre, revêtent ainsi une forte valeur symbolique et historique. De la même manière, des biens militaires peuvent devenir des biens culturels des décennies après leur appropriation. C'est le cas du canon Baba Merzoug, qui protégeait le port d'Alger depuis le XVI^e siècle avant d'être rapporté en France comme trophée de guerre en 1830 et qui est aujourd'hui exposé dans l'arsenal de Brest.

Votre amendement me paraît très intéressant mais je dois préciser que le Sénat a déjà assoupli le dispositif. Plutôt que d'exclure par principe les biens militaires, la rédaction actuelle prévoit que les biens saisis par les forces armées peuvent être restitués sous réserve de ne pas avoir contribué à des activités militaires. Pour ma part, j'émetts un avis favorable à cet amendement.

M. Jean-Paul Lecoq (GDR). Ma région dispose de quantité de musées où l'on trouve des biens militaires liés au débarquement de Normandie. Pourraient-ils être concernés, si l'armée américaine ou l'État américain voulaient leur restitution ?

Par ailleurs, il y a un musée dans la partie libérée du Sahara occidental, c'est-à-dire en République arabe sahraouie démocratique, qui expose des biens militaires parmi lesquels j'ai trouvé un siège éjectable fabriqué dans la commune dont j'ai été le maire, Gonfreville-l'Orcher. Il provient d'un avion qui faisait du nettoyage pour la Marche verte lors de l'invasion du Sahara occidental. Les biens militaires témoignent ainsi d'une attitude, d'un comportement, et les récupérer gommerait une partie de l'histoire. Le siège éjectable que j'évoquais montre en l'espèce que du matériel soit de l'armée française soit vendu à l'étranger a permis de cibler des civils. De vraies questions se posent et j'é mets donc une réserve au sujet de cet amendement.

M. Guillaume Bigot (RN). Je ne pensais pas venir en soutien de monsieur Lecoq mais son argument est plein de bon sens. Dans l'église des Invalides, pas loin d'ici, on trouve des étendards qui ont été arrachés au prix du sang à l'Empire ottoman, à Daech, aux porteurs de svastikas. Il est hors de question de rendre ces témoignages du courage de nos soldats et de nos aïeux.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AE5 de M. Guillaume Bigot

M. Guillaume Bigot (RN). Cet amendement part d'un constat simple : les biens culturels visés ne sont pas des biens ordinaires mais des témoignages irremplaçables de civilisations humaines, des œuvres qui appartiennent, en un sens, au patrimoine de l'humanité tout entière. Dès lors, les restituer, oui, mais à qui et dans quelles conditions ?

Le texte nous semble insuffisamment précis sur ce point essentiel. Il ne prévoit aucune vérification des capacités réelles de l'État demandeur à les conserver, les protéger et les valoriser. Restituer une œuvre à un État dépourvu d'institutions muséales adéquates, ce serait prendre le risque de la voir se détériorer, disparaître ou alimenter un trafic illicite, ce qui reviendrait à trahir l'objet même de la démarche suivie.

Nous proposons donc deux garanties concrètes : une évaluation préalable des capacités de conservation de l'État demandeur, qui sera confiée à la commission nationale des restitutions, et la conclusion d'un accord bilatéral de coopération culturelle garantissant l'accès des chercheurs français aux biens restitués. Ce ne seront pas des obstacles à la restitution mais des conditions minimales.

Mme Sabrina Sebaihi, rapporteure pour avis. Les exigences concernant la conservation des biens restitués sont une problématique ancienne qui a souvent servi à justifier le refus ou le report des restitutions.

Je sais, par ailleurs, que vous êtes attaché au principe de souveraineté. Or si nous rendons des biens aux États qui en sont les propriétaires légitimes, nous ne pouvons pas leur imposer l'usage qu'ils en feront. Nous n'instaurons pas cette

procédure pour donner des leçons, ce qui aggraverait le sentiment, dans ces pays, que nous nous sentons supérieurs.

Je vais néanmoins tenter de vous rassurer. La question de la conservation et de la valorisation des œuvres est évidemment essentielle et les pays concernés en sont parfaitement conscients. Le retour des biens dans leurs collections est une manière directe de soutenir leur secteur culturel et le développement du tourisme.

Les précédentes restitutions ont fait l'objet de nombreux échanges – venue de chercheurs en France pour identifier les objets, accompagnement de musées africains, formation de conservateurs, parmi de nombreux autres dispositifs. Les ministères de la culture et des affaires étrangères, l'AFD et Expertise France travaillent sur ces questions. Il est d'ailleurs dommage que certains d'entre vous, lors du vote du budget, aient voulu réduire drastiquement ces projets de coopération en matière d'aide au développement alors qu'ils sont indispensables – vous voterez peut-être différemment la prochaine fois.

Votre amendement est satisfait s'agissant de l'existence d'une coopération culturelle dans le cadre des restitutions mais il ne peut l'être quant au caractère obligatoire de cette coopération car elle relève de la souveraineté des États concernés. Par conséquent, avis défavorable.

Mme Amélia Lakrafi (EPR). L'intention est légitime mais cet amendement introduirait une condition supplémentaire qui risque en pratique de bloquer de nombreuses restitutions. Des garanties de conservation et de coopération existent déjà dans le cadre du dialogue entre États et des accords culturels qui sont conclus. Votre proposition créerait un filtre supplémentaire qui serait potentiellement discriminant et contraire à l'esprit de justice animant ce texte.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AE6 de M. Guillaume Bigot

M. Guillaume Bigot (RN). Il faut respecter la souveraineté des États à qui des biens sont rétrocédés mais aussi celle de l'État qui les rend. La restitution d'un bien culturel est un acte de souveraineté par lequel la France transfère définitivement la propriété d'un élément de son domaine public à un État étranger. Cela exige, au minimum, que cet État soit en mesure de recevoir et de protéger le bien en question. Il ne s'agit plus des conditions muséales ou des coopérations culturelles que nous venons d'évoquer mais d'assurer un filet de sécurité.

Il faut pouvoir bloquer des restitutions à des États entrés en guerre entre le dépôt de leur demande et la décision finale ou dans lesquels les conditions objectives de conservation des biens ne sont pas garanties – je pense à un État qui ferait l'objet de sanctions du Conseil de sécurité des Nations unies ou dont la situation interne se serait dégradée. Cela nous paraît un mécanisme de bon sens, au service de la crédibilité de la démarche de restitution.

Mme Sabrina Sebaihi, rapporteure pour avis. L'automaticité que vous proposez est inutile et contre-productive. Il est prévu que chaque demande soit examinée au cas par cas. La procédure d'instruction reposera sur plusieurs avis successifs, qui guideront la décision finale de restituer ou non le bien.

De plus, les critères que vous avez retenus sont hautement politiques et évolutifs. Votre amendement introduit, en réalité, une conditionnalité qui risque d'exclure durablement certains États du champ des restitutions. Il est effectivement important que les enjeux diplomatiques soient évoqués lors de l'examen des demandes mais d'autres évolutions du texte permettront de le faire. Il convient ainsi de renforcer la présence du ministère des affaires étrangères au sein de la commission nationale des restitutions plutôt que d'instaurer une conditionnalité arbitraire et discriminatoire. Avis défavorable.

M. Frédéric Petit (Dem). Je rappelle qu'en plus de la commission qui sera établie en France, un comité scientifique bilatéral sera chargé de réaliser un travail préalable. En cas de guerre ou de sanctions, il n'y aura pas de comité bilatéral – on en connaît des exemples en ce moment. L'amendement est donc satisfait. Ne rigidifions les choses.

M. Guillaume Bigot (RN). Une précision sémantique : s'il s'agit de respecter le droit international, on ne peut parler de conditionnalité discriminatoire.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AE11 de Mme Sabrina Sebaihi

Mme Sabrina Sebaihi, rapporteure pour avis. Cet amendement prévoit un canal de transmission unique pour les demandes de restitution. Beaucoup de demandes s'égareront parce qu'on peut les transmettre soit au ministère de la culture, soit au musée qui dispose du bien, soit encore à l'ambassade. Il n'y a pas de guichet dédié ni de registre exhaustif des demandes en cours.

Après avoir échangé avec le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, je propose que les demandes formulées par les États soient adressées par la voie diplomatique. Cela permettra d'avoir un accusé de réception et, surtout, un suivi par l'ambassade, qui assurera l'interface avec le pays demandeur tout au long de la procédure.

La commission adopte l'amendement.

Amendement AE12 de Mme Sabrina Sebaihi

Mme Sabrina Sebaihi, rapporteure pour avis. Le Sénat a exigé que le comité scientifique constitué entre la France et l'État demandeur représente les deux parties de manière équilibrée. Je me félicite de cette évolution mais je préférerais, à l'issue des auditions, le terme « *paritaire* » car la notion d'équilibre est relativement

souple et soumise à interprétation. La parité renvoie, en revanche, à une stricte égalité numérique entre les représentants de la France et de l'État demandeur.

Le caractère paritaire du comité est absolument essentiel. Il permettra d'assurer une instruction réellement contradictoire des demandes de restitution et la prise en compte des observations de l'État demandeur.

Mme Amélia Lakrafi (EPR). Cette demande nous paraît satisfaite. Le terme « *équilibrée* » garantit une représentation juste des deux États tout en laissant la souplesse nécessaire pour composer un comité scientifique pertinent. Le mot « *paritaire* » introduirait une contrainte trop rigide.

M. Pierre Pribetich (SOC). Si l'on veut réellement s'inscrire dans un dialogue respectueux de l'État demandeur, il convient d'afficher dès le départ que le comité sera paritaire. Ce sera un signe de reconnaissance de la demande de l'État qui souhaite qu'on lui restitue une œuvre. Un tel geste ne relève pas seulement de la sémantique, il a aussi une portée diplomatique.

M. Frédéric Petit (Dem). Adopter cet amendement – et le précédent est pire encore à cet égard –, c'est vouloir que la loi française donne des ordres aux États demandeurs. Si la France désigne deux ou trois personnalités et que le gouvernement étranger envoie son grand directeur, la composition du comité restera équilibrée. Comment la loi française pourrait-elle imposer à un État étranger ce qu'il doit faire ? C'est une question de légistique et non de morale.

M. Laurent Mazaury (LIOT). Dès lors que le comité est censé être composé de scientifiques et non de politiques, peu importe leur nombre. Ils seront dans l'analyse : en la matière, la parité n'a pas de sens, si ce n'est du point de vue des compétences intellectuelles. Si on l'impose, on créera, me semble-t-il, une forme de déséquilibre car on s'écartera de l'analyse scientifique.

M. Jean-Paul Lecoq (GDR). Si le comité scientifique est amené à voter, la question sera importante. À chaque fois que je me suis rendu dans un pays étranger pour des raisons diplomatiques, j'ai veillé à ce que la délégation française compte le même nombre de membres que celle du pays hôte car cette parité me semblait concourir à l'équilibre.

Je suppose que madame la rapporteure a déposé cet amendement dans l'hypothèse où le comité serait appelé à adopter des recommandations à l'intention des politiques qui prendront la décision. Il me paraît donc important que la parité soit respectée. Rien n'empêche l'État demandeur de ne désigner qu'un seul savant s'il souhaite déroger à la parité. Mais conseiller la parité, c'est bien.

M. Frédéric Petit (Dem). La loi ne conseille pas, elle grave dans le marbre. La parité est certes une forme de l'équilibre mais elle n'est pas la seule.

M. Guillaume Bigot (RN). Premièrement, la science n'a pas de nationalité. Deuxièmement, nous souscrivons tous à la démarche humaniste et internationaliste

– au bon sens du terme – qui vise à encourager des pays à valoriser leur propre patrimoine culturel. Mais tout cela transpire tout de même la culpabilité.

Arrêtons de nous excuser : tous les pays du monde ont colonisé, agressé leurs voisins, pillé – c’est universel, hélas. Ne craignons pas de vexer les États demandeurs et faisons confiance aux experts !

La commission rejette l’amendement.

Amendement AE13 de Mme Sabrina Sebaihi

Mme Sabrina Sebaihi, rapporteure pour avis. Les règles relatives à la composition et aux missions du comité scientifique bilatéral doivent être définies par un décret en Conseil d’État. Toutefois, il nous est apparu nécessaire de préciser le rôle de ce comité, compte tenu de la présence en son sein de représentants de l’État demandeur et de son importance dans la procédure d’examen des demandes de restitution. Il sera en effet chargé de mener une expertise scientifique fondée sur des faits aussi objectifs que possible concernant la provenance, les conditions d’acquisition, l’histoire des œuvres ou la législation applicable au moment de leur acquisition. En l’espèce, l’amendement s’appuie sur la formulation retenue par loi du 26 décembre 2023 relative à la restitution de restes humains appartenant aux collections publiques, qui instaure un comité similaire.

En outre, il tend à limiter dans le temps l’instruction des demandes par le comité scientifique, lequel devra remettre son rapport dans un délai de deux ans. En effet, par le passé, des États demandeurs ont pu éprouver une certaine frustration en raison d’un délai trop important entre leur demande initiale et la restitution effective des biens. Cette disposition s’inspire des recommandations du rapport de Jean-Luc Martinez, qui nous a assuré qu’un délai de deux ans est parfaitement compatible avec le travail nécessaire aux recherches de provenance.

Enfin, nous proposons que le rapport du comité scientifique soit transmis au gouvernement, aux commissions parlementaires compétentes et à l’État demandeur. Cette transparence permettra de se prémunir contre tout risque de manipulation des enquêtes. Le cas échéant, le rapport pourra même faire état de dissensus ; cela reflétera la prise en compte d’une pluralité de points de vue et contribuera à l’élaboration d’une histoire partagée avec les pays demandeurs.

Mme Amélia Lakrafi (EPR). L’objectif de transparence est légitime mais celle-ci est déjà assurée par les pratiques administratives et diplomatiques. L’inscrire dans la loi de manière trop détaillée risquerait de rigidifier inutilement la procédure, chaque dossier présentant des spécificités.

La commission adopte l’amendement.

Amendement AE14 de Mme Sabrina Sebaihi

Mme Sabrina Sebaihi, rapporteure pour avis. Le projet de loi est silencieux sur le cas où le gouvernement ne donne pas suite à la demande, après examen par le comité scientifique et la commission nationale des restitutions. Ce refus peut avoir différentes causes : la commission a rendu un avis négatif ; le gouvernement n'a pas déposé le décret devant le Conseil d'État ; ce dernier estime que les critères ne sont pas remplis ; la personne morale de droit public propriétaire du bien n'est pas l'État et refuse de restituer le bien ; les ayants droit du donateur du bien ne donnent pas leur accord pour que celui-ci soit aliéné.

Il paraît donc indispensable que l'État demandeur soit informé du refus de sa demande et puisse en connaître officiellement les raisons. Il y va de la qualité de nos relations bilatérales avec les pays demandeurs.

La commission adopte l'amendement.

Amendement AE15 de Mme Sabrina Sebaihi

Mme Sabrina Sebaihi, rapporteure pour avis. Cet amendement, conçu après nos échanges avec les ministères de la culture et des affaires étrangères, vise à ajouter un représentant de l'État désigné par le ministre des affaires étrangères dans la composition de la commission nationale des restitutions. Il s'agit de réparer un oubli du Sénat. Il apparaît en effet indispensable que les enjeux diplomatiques et de coopération soient pris en compte dans l'avis que rend la commission.

Cette dernière a été créée par le Sénat pour rendre un avis sur le rapport du comité scientifique. Nous comprenons l'utilité de cet avis, qui donnera plus d'objectivité à la décision de restitution et permettra d'élaborer une doctrine en la matière. On peut craindre que cela retarde un peu la restitution mais cela accélérera sûrement la décision du gouvernement dès lors que l'avis sera rendu public.

Mme Liliana Tanguy (EPR). Cet amendement améliore le texte en intégrant le Quai d'Orsay dans la commission nationale des restitutions. Il permet ainsi de mieux prendre en compte la dimension diplomatique et de coopération du dispositif sans en bouleverser l'équilibre.

La commission adopte l'amendement.

Amendement AE16 de Mme Sabrina Sebaihi

Mme Sabrina Sebaihi, rapporteure pour avis. Il est prévu que les commissions des affaires culturelles du Sénat et de l'Assemblée nationale soient informées dans un délai d'un mois à compter de la réception des demandes. C'est une très bonne chose mais il semblerait utile que les commissions des affaires étrangères des deux assemblées du Parlement puissent également être destinataires de cette information.

La commission adopte l'amendement.

Amendement AE17 de Mme Sabrina Sebaihi

Mme Sabrina Sebaihi, rapporteure pour avis. En l'état actuel, le rapport annuel demandé au gouvernement devra présenter les demandes de restitutions reçues, les décisions de sortie du domaine public et les restitutions réalisées ou refusées. Comme la procédure d'examen des demandes durera sans doute plus d'un an, il me semblerait utile, voire prioritaire, qu'il présente également l'état d'avancement du traitement des demandes en cours. Le comité a-t-il été constitué ? A-t-il fourni son rapport ? L'avis de la commission a-t-il été rendu ? Le gouvernement a-t-il pris sa décision ? La restitution est-elle en cours de préparation ? Cela permettrait au Parlement de réagir avant de se trouver devant le fait accompli.

La commission adopte l'amendement.

Amendement AE18 de Mme Sabrina Sebaihi

Mme Sabrina Sebaihi, rapporteure pour avis. Il s'agit de compléter les éléments d'information fournis par le gouvernement au Parlement. En effet, il n'est pas fait mention, dans le projet de loi, de la possibilité que le périmètre de la restitution retenu par le gouvernement diverge de celui recommandé par le comité scientifique et la commission nationale des restitutions. Or si le gouvernement souhaite s'écarter des recommandations de ces organes consultatifs, le Parlement doit en être informé. Je relève d'ailleurs que cette transparence permettra de donner plus de poids aux travaux préparatoires.

Enfin, je précise que la formulation retenue par cet amendement n'est pas nouvelle : elle s'inspire, là encore, des dispositions de la loi du 26 décembre 2023 relative à la restitution de restes humains appartenant aux collections publiques.

Mme Amélia Lakrafi (EPR). Nous sommes favorables à cette série d'amendements. Il est sain de renforcer l'information et le contrôle du Parlement dans une procédure sensible qui engage l'État.

M. Frédéric Petit (Dem). Je suis toujours exaspéré par ces demandes de rapport qui visent à confier au gouvernement le travail que le Parlement est censé faire. Je crois du reste que nous avons plus de chance d'obtenir les éléments demandés et que nous les obtiendrons plus vite si nous allons les chercher nous-mêmes.

La commission adopte l'amendement.

Amendement AE19 de Mme Sabrina Sebaihi

Mme Sabrina Sebaihi, rapporteure pour avis. Les auditions que j'ai menées ont mis en évidence l'inquiétude des acteurs quant aux moyens accordés à la politique de restitution. La recherche des provenances prend du temps et peut être coûteuse. Or les moyens de nos musées nationaux sont en baisse. Je souhaiterais donc

que le Parlement puisse être informé des moyens humains et financiers mis en œuvre pour favoriser l'identification et la provenance des biens pouvant être restitués.

M. Frédéric Petit (Dem). Je ne peux pas voter cela. Adopter cet amendement, c'est considérer que les rapporteurs du budget ne font pas leur travail.

Mme Constance Le Grip, présidente. Nous y réfléchissons d'ici à la séance publique, à l'issue des travaux de la commission des affaires culturelles.

La commission adopte l'amendement.

Puis, la commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 1^{er} modifié.

Article 2 : Extension du périmètre temporel de la procédure judiciaire de restitution des biens culturels volés ou illicitement exportés relevant des collections publiques. *Amendement AE3 de M. Aurélien Taché*

M. Aurélien Taché (LFI-NFP). Il s'agit, par cet amendement, d'élargir la liste des œuvres dont le juge judiciaire peut prononcer l'annulation de l'acquisition ainsi que la restitution en reprenant la formulation de la convention de l'UNESCO du 14 novembre 1970.

Mme Sabrina Sebaihi, rapporteure pour avis. Le nouveau régime de sortie des biens culturels du domaine public s'appliquera uniquement aux biens acquis avant 1972. Pour les appropriations postérieures à 1972, la France dispose déjà des outils juridiques nécessaires pour prononcer la nullité des acquisitions illicites et la restitution des biens à leur propriétaire d'origine. En effet, les dispositions de la convention de l'UNESCO de 1970, qui interdit et empêche l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels, ont été transposées dans le code du patrimoine.

Toutefois, la nullité des acquisitions ne peut être demandée que lorsque le bien a été volé ou illicitement exporté. Cette conception restrictive ne permet pas de couvrir les autres méthodes d'appropriation fondées sur la violence ou la contrainte, contrairement au dispositif prévu pour les appropriations antérieures à 1972. Je suis donc favorable à cet amendement, qui permettra d'assurer une continuité temporelle en harmonisant les deux régimes.

La commission adopte l'amendement. Puis, la commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 2 modifié.

Article 3 : Application immédiate des demandes de restitution en cours d'examen

*La commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 3 **non modifié**.*

*Puis la commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'ensemble du projet de loi **modifié**.*

ANNEXE N° 1 : LISTE DES DEMANDES DE RESTITUTIONS REÇUES ET EN COURS D'EXAMEN

Date présumée de l'appropriation	Pays demandeur	Objets concernés	Lieu de conservation
Europe			
Entre le 10 juin 1815 et le 23 avril 1972 (pendant la Seconde Guerre mondiale)	Pologne	2021 : Demande de restitution du tableau hollandais de Van Goyen, disparu du musée de Wroclaw	Musée du Louvre (legs de 1997)
Après le 24 avril 1972 (probable pillage au début des années 1980)	Italie	Juillet 2023 : Demande de restitution de 7 objets archéologiques	Musée du Louvre
Afrique			
Entre le 10 juin 1815 et le 23 avril 1972	Algérie	1 ^{er} juin 2021 : Demande de restitution d'objets et effets personnels de l'Émir Abd El Kader : un sabre et un caftan (burnous) ; deux manuscrits du Coran.	Musée de l'Armée
		13 janvier 2022 : Demande de restitution du canon Baba Merzoug	Base navale de Brest
Entre le 10 juin 1815 et le 23 avril 1972	Bénin	30 décembre 2019 : suite de la demande de 2016. Calendrier du Fa, statue du dieu Gou et deux objets ayant appartenu aux Amazones	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	20 février 2019 : Demande généraliste de restitution de 3 081 biens culturels éthiopiens	Musée du Quai Branly – Jacques Chirac
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 a fait l'objet d'une convention de dépôt sur le territoire malgache en 2020	Musée de l'Armée
Entre le 10 juin 1815 et le 23 avril 1972	Mali	29 janvier 2020 : Demande de restitution de 16 biens conservés au musée du quai Branly	Musée du Quai Branly – Jacques Chirac
		28 décembre 2022 : renouvellement et précision de la demande, limitée aux œuvres prélevées dans le cadre de la mission ethnographique Dakar-Djibouti de 1931	
Entre le 10 juin 1815 et le 23 avril 1972	Sénégal	2019 : Objets du trésor de Ségou	Musée du Quai Branly – Jacques Chirac, musée de l'Armée, musée du Havre, Bibliothèque nationale de France
Entre le 10 juin 1815 et le 23 avril 1972	Tchad	17 mai 2019 : Demande généraliste de restitution de près de 10 000 objets	Principalement musée du Quai Branly – Jacques Chirac

Asie			
Entre le 10 juin 1815 et le 23 avril 1972	Australie	19 mars 2009 : demande de restitution de 54 restes humains	Musée de l'Homme
Entre le 10 juin 1815 et le 23 avril 1972	Kazakhstan	14 mai 2020 : Demande de restitution d'un fragment de chandelier fabriqué au XIV ^e siècle sur commande de l'empereur Tamerlan	Musée du Louvre
Après le 24 avril 1972	Népal	18 janvier 2019 : Demande de restitution de deux sculptures, adressée au musée	Musée Guimet (acquisitions en 1985 et 1986)
Amérique			
Entre le 10 juin 1815 et le 23 avril 1972	Argentine	30 juin 2015 : demande de restitution de 54 restes humains du Cacique Sakamata-Liempichun	Musée de l'Homme
Avant le 10 juin 1815	Mexique	2025 : Demande de restitution de deux manuscrits aztèques, le codex borbonicus et le codex azcatitlan.	Bibliothèque de l'Assemblée nationale Bibliothèque nationale de France

Source : Commission des affaires étrangères, d'après l'étude d'impact et Jean-Luc Martinez, op. cit.

ANNEXE N° 2 :
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LES RAPPORTEURS

(par ordre chronologique)

➤ **M. Jean-Luc Martinez**, ambassadeur chargé de la coopération internationale dans le domaine du patrimoine

➤ **Direction générale des patrimoines et de l'architecture, ministère de la culture** – **Mmes Delphine Christophe**, directrice générale, **Christelle Creff**, cheffe du service des musées de France, adjointe à la directrice générale, et **Claire Chastagnier**, adjointe à la sous-directrice des collections

➤ **M. Nicolas Bancel**, historien, professeur à la faculté des sciences sociales et politiques de l'Université de Lausanne (Unil)

➤ **M. Pascal Blanchard**, historien, chercheur-associé au Centre d'histoire internationale et d'études politiques de la mondialisation de l'Université de Lausanne (Unil), co-directeur de l'Association pour la connaissance de l'histoire de l'Afrique contemporaine (Groupe Achac)

➤ **M. Emmanuel Kasarhérou**, président du musée du Quai Branly – Jacques Chirac

➤ *Table-ronde :*

– **Musée national des arts asiatiques – Guimet** – **M. Pierre Baptiste**, directeur des collections

– **Musée d'archéologie nationale** – **Mme Fanny Hamonic**, conservatrice des collections extranationales, d'ethnographie et d'expérimentation

– **Établissement public du musée du Louvre** – **M. Christophe Leribault**, président

– **Musée des arts africains, océaniens et amérindiens (MAAOA) de la ville de Marseille** – **M. Benoît Martin**, directeur

➤ **Ministère de l'Europe et des affaires étrangères** – **Mme Sabine Sciortino**, directrice de la diplomatie culturelle, éducative, universitaire et scientifique, **Mme Sophie Boulé**, chargée de mission Afrique auprès de la direction générale de la mondialisation, **M Guillaume Robert**, chef de pôle sciences humaines et sociales, archéologie et patrimoine à la sous-direction de l'enseignement supérieur et de la recherche, **Mme Sandrine Bourguignat**, rédactrice au pôle sciences humaines et sociales, archéologie et patrimoine

➤ **Direction des affaires civiles et du sceau, ministère de la justice** – **Mmes Manon Fauvernier**, adjointe au chef du bureau du droit des personnes et de la famille, **Sarah Klinowski**, rédactrice du bureau, **Marie Bachy**, cheffe du bureau du droit des obligations et **M. Thomas Magadlah**, rédacteur du bureau

➤ **Mme Émilie Girard** – présidente du comité français du Conseil international des musées (Icom)

ANNEXE N° 3 :
TEXTES SUSCEPTIBLES D'ÊTRE ABROGÉS OU MODIFIÉS À
L'OCCASION DE L'EXAMEN DU PROJET DE LOI

Projet de loi	Dispositions en vigueur modifiées	
<i>Articles</i>	<i>Codes et lois</i>	<i>Numéros d'article</i>
1 ^{er}	Code du patrimoine	Section 4 du chapitre V du titre I ^{er} du livre I ^{er} (<i>nouvelle</i>) – articles L. 115-10 à L. 115-17 L. 430-1 L. 430-1-1 et L. 430-1-2 (<i>nouveaux</i>)
2	Code du patrimoine	L. 124-1