

Proposition du Conseil administratif du 3 mai 2023 en vue d'octroyer une délégation de compétences du Conseil municipal au Conseil administratif en vertu de l'article 48, lettres a) et i) de la loi sur l'administration des communes (LAC) dans le domaine de la restitution de biens culturels sensibles.

Mesdames les conseillères municipales, Messieurs les conseillers municipaux,

Introduction

Nécessité de clarifier le cadre formel dans le domaine des restitutions de biens culturels sensibles

Depuis plusieurs années, la question de la restitution des biens culturels occupe une place de choix dans l'actualité. Le sujet passionne, en effet, par la multitude des enjeux qu'il soulève. Dans ce contexte, la plupart des musées occidentaux sont amenés à réévaluer la provenance de leurs collections tandis que les instances politiques réfléchissent à des solutions diplomatiques et juridiques permettant de remédier à certaines pratiques passées. La Ville de Genève est concernée par ces enjeux.

La présente proposition, qui fait suite aux demandes de restitution reçues récemment par le Musée d'ethnographie (MEG), vise à formaliser la délégation de compétences conférée par le Conseil municipal au Conseil administratif afin de pouvoir répondre de manière plus efficiente aux sollicitations des communautés ou des Etats requérants.

Exposé des motifs

Contexte international autour des questions de restitution d'objets de collection

a) **Légitimité des demandes**

L'effondrement des empires coloniaux et les dynamiques à l'œuvre aujourd'hui sur la scène internationale en matière de coopération, de défense des droits humains et de droits des peuples autochtones¹ amènent de plus en plus de musées occidentaux à revisiter la provenance de leurs collections

¹ Art. 12 de la Déclaration des droits des peuples autochtones

Les peuples autochtones ont le droit de manifester, pratiquer, promouvoir et enseigner leurs traditions, coutumes et rites religieux et spirituels; le droit d'entretenir et protéger leurs sites religieux et culturels et d'y avoir accès en privé; le droit d'utiliser leurs objets rituels et d'en disposer; et le droit au rapatriement de leurs restes humains.

Les Etats veillent à permettre l'accès aux objets de culte et aux restes humains en leur possession et/ou leur rapatriement, par le biais de mécanismes justes, transparents et efficaces mis au point en concertation avec les peuples autochtones concernés.

pour préciser le parcours des objets et des œuvres qu’ils conservent et clarifier leurs modes d’acquisition.

Cette démarche, encouragée par l’Organisation des Nations unies pour l’éducation, la science et la culture (Unesco), le Conseil international des musées (ICOM) et les instances culturelles de nombreux Etats, s’avère indispensable pour faire barrage au trafic illicite des biens culturels et remédier aux torts potentiellement causés lors de «prélèvements» et/ou de «mouvements» non consentis d’objets et d’œuvres, en particulier pendant la période coloniale et sous le régime national-socialiste. A partir des années 2000, les directives et les recommandations se multiplient pour tenter de répondre aux revendications des victimes – Etats, communautés, individus – de ces «translocations patrimoniales»¹. Dans ce contexte, la question de la restitution des biens culturels occupe une place de premier plan puisqu’elle interfère aussi bien dans le domaine de la spoliation des biens juifs que dans ceux du pillage des sites archéologiques, du commerce illicite ou encore des biens confisqués pendant la colonisation. Les musées sont désormais invités à repenser leur héritage et à reconsidérer leurs collections, non seulement du point de vue juridique, mais également sous un angle éthique et moral. Prendre en compte ou anticiper les demandes de restitution des familles spoliées, des Etats pillés et des peuples autochtones fait partie intégrante de cette approche.

C’est aussi une demande des publics, dont les perceptions ont évolué et qui s’interrogent sur les conditions d’acquisition et d’exposition des biens culturels².

b) Enjeux formels

La restitution est toutefois une démarche délicate; l’internationalisation des relations, la diversité des enjeux historiques, politiques, diplomatiques, économiques ou spirituels sont autant de variables à analyser pour traiter la restitution d’un bien culturel.

Sur le plan juridique, la restitution d’objets suppose leur aliénation, à savoir leur sortie – ou désinscription – du patrimoine de la personne, de l’institution ou de la collectivité qui en est propriétaire. En ce qui concerne les collections publiques, les législations diffèrent selon les Etats.

En Espagne, par exemple, la loi nationale sur le patrimoine historique, dite loi LPHE (*Ley de patrimonio histórico español*), pose un principe d’inaliénabilité absolu. Il en va de même en Italie, où l’inaliénabilité des collections publiques est inscrite dans le Code des biens culturels et du paysage (*Codice*

¹ Ce terme, proposé par Bénédicte Savoy, couvre l’ensemble des modes d’appropriation non consentie de biens culturels (pillage, spoliation, confiscation, etc.).

² www.rts.ch/docs/histoire-vivante/13440465-restituer-a-qui-appartiennent-les-collections-des-musees-.html

dei beni culturali e del paesaggio). En France, le principe d’inaliénabilité figure à l’article L.451-5 du Code du patrimoine. En revanche, au Danemark, en Allemagne et aux Pays-Bas, les musées ne sont pas astreints au principe d’inaliénabilité. Ils s’engagent néanmoins à respecter des normes nationales et internationales qui limitent et encadrent les possibilités d’aliénation¹.

En Suisse, les missions et obligations des musées ne sont pas légalement définies et aucun texte normatif n’affirme le principe absolu d’inaliénabilité des biens détenus par les musées, qu’il s’agisse d’établissements publics ou privés. Néanmoins, les biens culturels inscrits à l’inventaire fédéral ou dans les inventaires cantonaux et municipaux font l’objet de restrictions quant à leur libre disposition; ils ne peuvent être valablement aliénés, acquis ou échangés par les musées sans l’aval du service spécialisé de l’Office fédéral de la culture ou des autorités cantonales ou municipales compétentes.

Situation en Ville de Genève

A Genève, plusieurs musées municipaux ont mené et mènent encore des recherches de provenance sur leurs collections avec le soutien financier de l’Office fédéral de la culture (OFC). Sous l’égide de l’OFC également, le MEG est engagé dans le projet Benin Initiative Schweiz (BIS), qui réunit huit musées suisses sous le pilotage du Musée Rietberg de Zurich.

Au-delà de ce projet national, à l’instar de nombreux musées détenant des collections extra-occidentales, le MEG s’est engagé dans une démarche de décolonisation qui consiste, dans les grandes lignes, à rendre visible l’histoire des collectes coloniales, à prendre en compte l’autodétermination des personnes et des cultures représentées au sein du musée et à associer les communautés sources à l’étude des collections ainsi qu’à la préparation et à la mise sur pied des expositions. Dans ce contexte, le MEG est amené à interagir régulièrement avec des individus, des collectivités ou des Etats dont il conserve le patrimoine, en particulier lorsqu’il s’agit de biens culturels sensibles. Sont considérés par l’Unesco comme culturellement sensibles les vestiges humains, les objets sacrés ou religieux utilisés pendant les rituels et les objets dont l’accès est restreint pour des raisons culturelles. C’est le cas par exemple des objets ne pouvant être vus ou manipulés que par certaines personnes, initiés ou chamans, hommes ou femmes exclusivement, etc.

a) Inventaire des demandes et traitements en cours

1930: restitution au Japon de la cloche du temple Honsen-ji de Shinagawa

Disparue de son temple au XIX^e siècle, puis réapparue dans une fonderie d’Aarau en 1873 et installée dans le parc du Musée Ariana à Genève, la cloche

¹ Codes de déontologie, recommandations professionnelles, directives administratives, etc.

du temple Honsen-ji de Shinagawa a été restituée au Japon par les autorités de la Ville de Genève en 1930. Soixante ans plus tard, en signe de reconnaissance, le temple offre à Genève une réplique de cette fameuse cloche, qui sera érigée dans un pavillon au sein du parc de l’Ariana en automne 1991. Depuis, les cloches de Shinagawa, l’originale et sa réplique parfaite, sonnent la bonne entente entre les communautés genevoise et japonaise.

2014: restitution d’un Mokomokai au Te Papa Tongarewa

En 1896, le Musée archéologique de Genève acquiert une tête momifiée maori (Mokomokai); ces dernières font alors fureur chez les collectionneurs européens. En 1954, le Mokomokai est transféré au MEG, où il restera exposé jusqu’en 1991. Cette année-là, à l’occasion d’une visite à Genève, M. Alan Baker, directeur du Musée national de Nouvelle-Zélande Te Papa Tongarewa, demande la restitution de la tête au nom du peuple maori. En janvier 1992, considérant la nature particulière de cet «objet», le Conseil administratif de la Ville de Genève accorde le prêt permanent du Mokomokai au Te Papa Tongarewa. En 2010, par l’intermédiaire de Te Papa, le Ministère de la culture et du patrimoine néo-zélandais dépose une demande de restitution définitive du Mokomokai. En juin 2014, s’appuyant sur le principe du parallélisme des formes¹, le Conseil administratif valide la sortie d’inventaire et la restitution de la tête, désormais conservée dans le Wahi Tapu, sanctuaire des restes humains maori du Te Papa Tongarewa.

2022: restitution d’un masque et d’un hochet sacrés à la Confédération Haudenosaunee

En juillet 2022, à l’occasion de la rencontre annuelle du groupe d’experts sur les peuples autochtones de l’Organisation des Nations unies (ONU), une délégation conduite par M. Kenneth Deer, membre du Comité des relations extérieures de la Confédération Haudenosaunee², informe la direction du MEG que deux objets sacrés présentés dans l’exposition «Les archives de la diversité humaine» ont un statut qui les rend impropres à l’exposition. La délégation demande que ces objets, collectés au début du XIX^e siècle, soient retirés des vitrines afin de respecter leur qualité «d’êtres vivants» (*sentient objects*). Avec l’aval de la direction du département, et conformément aux recommandations de la Déclaration des droits des peuples autochtones de l’ONU et de l’International Indian Treaty Council, les objets sont retirés des vitrines et conservés à l’abri des regards.

¹ Principe de droit en vertu duquel un acte pris selon une certaine procédure ne peut être modifié ou abrogé qu’en suivant une procédure identique. Le Conseil administratif ayant validé l’inscription du Mokomokai à l’inventaire, il est compétent pour l’en désinscrire.

² Les Haudenosaunee (peuple des maisons longues) appartiennent à la Confédération iroquoise composée de six nations, soit les Mohawks, les Oneidas, les Onondagas, les Sénécas, les Cayugas et les Tuscaroras.

En août 2022, les représentants de la Confédération Haudenosaunee déposent une demande formelle de restitution auprès du MEG, qui, à son tour, saisit le Conseil administratif. Au regard du caractère particulier de ces deux objets, le Conseil valide leur sortie d’inventaire et leur restitution aux représentants de la Confédération Haudenosaunee. Le 7 février 2023, le masque et le hochet sont restitués à la Confédération Haudenosaunee lors d’une cérémonie traditionnelle, qui réunit la direction du MEG, les autorités de la Ville de Genève et les représentants permanents de la Suisse et du Canada auprès des Nations Unies. A noter que cette cérémonie s’inscrit dans la série des événements commémoratifs du Centenaire de la venue à Genève du chef iroquois Deskaheh en 1923.

2023: demande de restitution de trois momies boliviennes

Dans le cadre de son plan stratégique 2020-2024, le MEG s’est donné pour objectif de renouer le dialogue avec les cultures dont sont issues ses collections. C’est ainsi qu’en 2021 il a informé l’Etat plurinational de Bolivie de l’existence, dans ses réserves, de trois momies originaires de l’Altiplano bolivien, dont il y a tout lieu de supposer qu’elles ont été exportées de Bolivie et importées en Suisse sans le consentement de leurs propriétaires traditionnels et sans autorisations formelles¹.

En interpellant les autorités boliviennes et en proposant de céder au Ministère des cultures, de la décolonisation et de la dépatricialisation de l’Etat plurinational de Bolivie la propriété de ces trois momies, le MEG – et à travers lui la Ville de Genève – répond aux recommandations de l’Unesco et de l’ICOM pour le traitement des biens culturels sensibles et prolonge de manière proactive le dialogue engagé autour de la question coloniale et de ses effets. La formalisation de cette restitution est aujourd’hui à l’étude et le retour de ces trois dépouilles devrait se faire prochainement.

b) Le contexte réglementaire

A Genève, les collections des institutions patrimoniales de la Ville font partie du patrimoine administratif (PA) en tant que biens utilisés de droit ou de fait à l’accomplissement d’une tâche publique. Les biens patrimoniaux sont inscrits dans les inventaires des institutions, non valorisés au bilan de la Ville. Les acquisitions financées sur crédits d’engagement (proposition Fonds municipal d’art contemporain (FMAC) par exemple) sont, elles, valorisées au bilan au sein du PA (et amorties). Leur gestion est confiée au Conseil administratif et à ses membres dans le cadre de ses fonctions déléguées au sens de

¹ Alors que l’origine de ces dépouilles et le parcours des donateurs sont bien documentés, il n’est fait aucune référence dans la correspondance à des autorisations officielles pour le passage des frontières entre la Bolivie et la Suisse en 1893.

l'article 48, lettre a) de la loi sur l'administration des communes (LAC). De même, l'article 48, lettre i) donne compétence au Conseil administratif d'accepter les donations ou legs faits avec ou sans destination, s'ils ne contiennent ni charge ni condition ou ne consistent qu'en biens meubles.

Si une institution patrimoniale de la Ville de Genève envisage de céder – en restituant ou rapatriant – des biens dévolus à des tâches publiques issus du PA, cette cession devra au préalable faire l'objet d'une désaffectation selon les formes et dispositions prévues par la LAC et son règlement d'application (RAC), qui veut que les biens qui ne sont plus utilisés à des fins publiques sont transférés du PA au patrimoine financier (PF) à leur valeur comptable par une délibération du Conseil municipal.

En vertu des compétences qui lui sont déléguées par l'article 48, lettres a) et i) de la LAC, le Conseil administratif est ponctuellement appelé à examiner des demandes de restitution émanant d'Etats ou de communautés dont le patrimoine culturel s'est trouvé pillé, spolié ou confisqué au cours de l'histoire. Pour autant, le Conseil administratif n'a pas la compétence de statuer sur la cession des biens inscrits au PA. En effet, comme indiqué ci-dessus, ces derniers doivent d'abord être désaffectés des tâches publiques auxquelles ils étaient dévolus avant d'être transférés au PF à leur valeur comptable par une délibération du Conseil municipal (art. 57 al. 5 et 6 du RAC et pt. 10, transferts du PA au PF, de la directive générale relative aux investissements).¹

c) Les enjeux déontologiques

Or, s'agissant d'objets sacrés et culturellement sensibles acquis par don ou legs sans charges ni conditions, cette procédure appelle plusieurs observations.

En effet, le statut conféré à ces objets recouvre des enjeux historiques, identitaires et spirituels qui demandent à être abordés sous l'angle de la déontologie et de l'éthique plutôt – ou au moins autant – que sous l'angle administratif ou financier.

Dans le cas des objets culturellement sensibles, un travail approfondi est effectué aujourd'hui dans les musées² pour s'assurer auprès des communautés sources que ces objets peuvent être étudiés et présentés au public sans restriction. Les objets pour lesquels des réserves sont formulées ou dont le contact est proscrit aux non-initiés sont, selon les cas, retirés de l'exposition, voire totalement soustraits à la vue et interdits d'accès. Ils se trouvent ainsi

¹http://intranet.ville-geneve.ch/fileadmin/Public/Reglements/directives/VGE05014V01-investissements_p.pdf

²C'est en particulier le cas du MEG, qui a inscrit cette démarche dans son plan stratégique 2020-2024, et c'est en général le cas des musées dont les collections sont accessibles en ligne, ce qui permet aux communautés d'origine de localiser leur patrimoine et de remédier aux abus dont il a pu faire l'objet.

désaffectés de fait des tâches d'utilité publique auxquelles ils étaient dévolus et, partant, sont susceptibles d'être transférés du PA au PF pour être restitués à leurs propriétaires légitimes si ces derniers en font la demande.

d) L'absence d'enjeu financier

Aux termes de l'article 57, le transfert devrait toutefois considérer la valeur comptable des biens concernés. Or, il est très difficile d'estimer cette valeur puisque, pour la plupart, ces objets sont entrés dans les collections municipales par don ou legs, après être passés de mains en mains. En ce qui concerne les vestiges humains, la question ne se pose même pas; il est interdit d'en faire commerce et par conséquent de les financiariser. L'Association des musées suisses (AMS) rappelle, par ailleurs, que les collections des musées sont constituées pour la collectivité et qu'elles ne doivent en aucun cas être considérées comme un actif financier¹.

Dès lors que les services responsables de la conservation et de la gestion de ces biens – en l'occurrence les musées – ont pu établir que les conditions du transfert sont remplies, rien, au niveau du droit cantonal ou fédéral, ne s'oppose à ce que lesdits biens soient restitués à leurs propriétaires légitimes.

Conclusion

Sur la base des observations ci-dessus, la présente proposition vise à alléger la procédure en étendant la délégation de compétence du Conseil municipal au Conseil administratif pour la cession des biens culturels sensibles conservés dans les institutions municipales, dès lors que l'Etat ou la communauté qui en demande la restitution peut attester de sa légitimité.

Cet allègement permettrait de traiter de manière plus efficiente les demandes ponctuelles d'Etats ou de communautés sources et d'affirmer ainsi l'exemplarité et la diligence de la Ville de Genève en matière de déontologie et de reconnaissance historique.

¹ VMS_Deakzession_F_3.indd (museums.ch)

PROJET DE DÉLIBÉRATION

LE CONSEIL MUNICIPAL,

vu l'article 30, alinéa 1, lettre e) de la loi sur l'administration des communes, du 13 avril 1984;

sur proposition du Conseil administratif,

décide:

Article unique. – Le Conseil administratif est autorisé à aliéner les biens culturellement sensibles et à les transférer, en vue de leur restitution, du patrimoine administratif au patrimoine financier aux conditions cumulatives suivantes:

- une demande de restitution formelle a été déposée par un Etat ou une communauté pouvant attester de sa légitimité.
- Les biens culturels sensibles consistent en vestiges humains, en objets sacrés ou religieux utilisés pendant les rituels ou en objets dont l'accès est restreint pour des raisons culturelles.
- Les biens culturels sensibles n'ont pas de valeur financière au bilan de la Ville.
- L'acquisition des biens culturels sensibles, par don ou legs, est suffisamment ancienne pour ne plus être couverte par le principe d'imprescriptibilité.
- Les conditions de retour et le sort réservé aux biens culturels sensibles par l'Etat ou la communauté d'origine sont documentés.