

N° 4902¹**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2004-2005

PROJET DE LOI**portant approbation du Deuxième Protocole relatif à la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, signé à La Haye, le 26 mars 1999**

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR,
DE LA RECHERCHE ET DE LA CULTURE**

(14.4.2005)

La Commission se compose de: M. Fred SUNNEN, Président; Mme Nelly STEIN, Rapportrice; Mmes Anne BRASSEUR, Claudia DALL'AGNOL, M. Ben FAYOT, Mmes Colette FLESCH, Viviane LOSCHETTER, M. Robert MEHLEN, Mme Lydia MUTSCH, MM. Marcel OBERWEIS et Lucien THIEL, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

En date du 18 janvier 2002, Madame la Ministre des Affaires Etrangères et du Commerce Extérieur a déposé à la Chambre des Députés le projet de loi sous rubrique. Le projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, ainsi que du texte du Deuxième Protocole de la Convention susmentionnée. Le Conseil d'Etat a émis son avis en date du 21 décembre 2001.

Lors de la réunion du 28 mai 2002, la Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Culture a désigné Mme Nelly STEIN comme Rapportrice du projet. Les réunions du 21 juin 2002 et du 28 octobre 2004 ont été consacrées à l'analyse du texte du projet de loi et de l'avis du Conseil d'Etat. Le rapport de la Commission a été analysé et adopté lors de la réunion du 14 avril 2005.

*

II. HISTORIQUE**1. La Convention de La Haye de 1954
pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé**

Suite à la signature du Pacte Roerich par les Etats américains en 1935, des efforts furent entrepris pour rédiger une Convention plus élaborée, afin d'assurer une protection des monuments et des œuvres d'art en temps de guerre. En 1939, un projet de Convention élaboré sous les auspices de l'Office international des musées fut présenté aux gouvernements par le Royaume des Pays-Bas. La réalisation de ce projet a dû être abandonnée au début de la Seconde Guerre mondiale. Les Pays-Bas soumièrent en 1948 un nouveau projet à l'UNESCO. En 1951, la Conférence Générale de l'UNESCO décida de convoquer un comité d'experts gouvernementaux pour rédiger un projet de Convention. Ce comité se réunit en 1952 et soumit ses travaux à la Conférence Générale. Ces projets révisés furent ensuite transmis aux gouvernements afin de connaître leurs avis. La Conférence Intergouvernementale, où étaient représentés 56 Etats et qui se tint à La Haye du 21 avril au 14 mai 1954, rédigea et adopta la Convention de La Haye de 1954. La Convention ainsi adoptée complète les réglementations fragmentaires antérieures contenues dans les Conventions de La Haye de 1899 et 1907.

Ladite Convention constitue le premier instrument international à vocation universelle à être axé exclusivement sur la protection du patrimoine culturel. Elle s'applique aux biens meubles ou immeubles, y compris les monuments d'architecture, d'art ou d'histoire, les sites archéologiques, les oeuvres d'art, les manuscrits, les livres et autres objets d'intérêt artistique, historique ou archéologique, ainsi que les collections scientifiques de toute nature, sans égard quant à leur origine ou quant à leur propriétaire.

Les Etats Parties à la Convention bénéficient d'un réseau composé de plus de cent Etats qui se sont engagés à adopter des mesures préventives pour assurer cette protection non seulement en période d'hostilités (à ce stade, il est en général trop tard), mais également en temps de paix, par des mesures variées:

- sauvegarder et respecter les biens culturels en cas de conflit armé (cette obligation s'applique également aux conflits à caractère non international);
- envisager la possibilité d'octroyer une protection spéciale pour un nombre restreint de refuges destinés à abriter des biens culturels meubles en cas de conflit armé, de centres monumentaux et d'autres biens culturels immeubles de très haute importance en les inscrivant dans le „Registre international des biens culturels sous protection spéciale“;
- envisager la possibilité d'employer le signe distinctif de la Convention pour certains bâtiments et monuments importants;
- créer au sein des forces armées des unités spéciales chargées de la protection du patrimoine culturel;
- pénaliser les violations de la Convention et promouvoir largement la Convention auprès du grand public et des groupes-cibles comme des professionnels du patrimoine culturel, des militaires ou des services chargés de faire respecter la loi.

Comme tout autre Traité international, la Convention ainsi que les Protocoles afférents, ne lient juridiquement que les Etats signataires respectifs. Il en va autrement si l'on considère que toutes ou certaines de leurs dispositions ont acquis, à la suite d'une pratique répétée et constante des Etats tiers, une valeur coutumière internationale à l'égard de l'ensemble de la communauté internationale.

2. Le Premier Protocole

Le Premier Protocole adopté par la Conférence de La Haye, entré en vigueur en même temps que la Convention de 1954, interdit aux Etats contractants d'exporter les biens culturels des territoires qu'ils occupent. De plus, ces Etats doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour empêcher pareille exportation par qui que ce soit. Il s'agissait d'éviter des vols tels que ceux commis durant la Seconde Guerre mondiale ou encore ceux constatés au moment de l'occupation du Koweït par l'Irak.

L'exposé des motifs du Deuxième Protocole souligne les lacunes apparues dans l'application concrète de la Convention de La Haye de 1954:

- absence de responsabilité individuelle de ceux qui violent la Convention et son Protocole;
- caractère ineffectif tant du régime général (biens catalogués et marqués du signe distinctif de l'écu, pointu en bas, de couleur bleu/blanc) que du régime des biens sous protection spéciale;
- absence de dispositions suffisamment précises concernant les biens situés dans les territoires occupés par des puissances étrangères;
- absence d'organe de supervision contrôlant efficacement la mise en œuvre de la Convention.

Il est devenu évident qu'il fallait assurer la cohérence des dispositions de la Convention par rapport aux progrès réalisés depuis son entrée en vigueur, notamment pour ce qui est des Protocoles additionnels aux Conventions de Genève (1977) qui ont renforcé la protection des objectifs civils.

3. Le Deuxième Protocole

Le Deuxième Protocole est le résultat des négociations entamées en 1991 par l'UNESCO, dont le texte final sous forme de Protocole a été adopté le 26 mars 1999. Paraphé le même jour par le Luxembourg, en la personne de son Ambassadeur à La Haye, le Deuxième Protocole a été signé le 17 mai 1999 quand il fut officiellement ouvert à la signature. Ce Protocole apporte un certain nombre d'améliorations qui se résument comme suit:

- En ce qui concerne le régime général de protection, le Deuxième Protocole précise, d'une part, les mesures appropriées que les Etats Parties s'engagent à prendre aux termes de l'article 3 de la

Convention de La Haye de 1954. D'autre part, il précise les conditions sous lesquelles des dérogations sont possibles sur le fondement d'une nécessité militaire impérative afin d'assurer une meilleure application de l'article 4 de la Convention de La Haye de 1954 concernant le respect des biens culturels.

- En ce qui concerne le régime de protection spéciale, le Deuxième Protocole introduit un régime de protection renforcée qui prévoit l'établissement d'une liste de biens culturels à placer sous protection renforcée. Conformément à l'article 4 du Deuxième Protocole, si un bien culturel est à la fois sous la protection spéciale et sous la protection renforcée, seules s'appliqueront, dans les relations entre les Etats Parties au Deuxième Protocole, ou entre un Etat Partie et un Etat qui accepte et applique le Deuxième Protocole, les dispositions relatives à la protection renforcée.
- La violation d'une disposition de la Convention de La Haye de 1954 et du Deuxième Protocole, tel que précisé à l'article 15 dudit Protocole, est érigée en infraction de droit international. Avec la signature du Deuxième Protocole, le Luxembourg s'est engagé à incriminer les faits visés et à prévoir des peines adéquates. Il est utile de préciser que le Deuxième Protocole ne limite pas la responsabilité pénale aux seuls auteurs directs des actes. Il échet de souligner que le Deuxième Protocole n'établit aucun lien formel avec la Cour Pénale Internationale qui définit elle-même la notion de crime de guerre et qui pose elle-même le principe de la responsabilité pénale individuelle pour ces crimes et ce sans égard aux dispositions constitutionnelles des Etats ayant procédé à la ratification du statut de la Cour Pénale Internationale.
- Le Deuxième Protocole contient un certain nombre de dispositions formelles se rapportant notamment à l'extension de la compétence territoriale des juridictions nationales (article 16, paragraphe 1er, point (c)) et à la mise en œuvre du principe „extrader ou juger“ (article 17, paragraphe 1er). Les Etats signataires s'engagent à s'accorder l'entraide et l'extradition pour les infractions à la Convention de La Haye de 1954 et ses Protocoles et ce conformément aux articles 18 et 19 du Deuxième Protocole. Il échet de souligner que les dispositions de l'article 20, paragraphe 2 du Deuxième Protocole priment la loi sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale.

Le Deuxième Protocole a été ouvert à la signature du 17 mai au 31 décembre 1999 à La Haye (article 40 du Deuxième Protocole). Conformément à l'article 42, le Deuxième Protocole est ouvert depuis le 1er janvier 2000 au Siège de l'UNESCO, à l'adhésion de tous les Etats Parties à la Convention qui n'auraient pas signé à La Haye.

*

III. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 21 décembre 2001, le Conseil d'Etat marque son accord au projet de loi sous rubrique, qui ne donne pas lieu à observations. Il estime cependant que l'approbation du présent instrument de droit international devra encore être complétée par des mesures d'exécution nationales.

*

IV. TRAVAUX PARLEMENTAIRES

En complément de ce qui est détaillé à l'exposé des motifs, il est encore précisé que ni les Etats-Unis, ni la Chine n'ont signé la Convention de La Haye. Le Luxembourg étant le 21e pays à ratifier le Deuxième Protocole relatif à la Convention de La Haye, le seuil minimal de 20 pays signataires pour l'entrée en vigueur est ainsi atteint. Pour le Luxembourg, les biens culturels visés par la Convention ainsi que par le Deuxième Protocole sont ceux figurant sur la liste des monuments nationaux classés.

Les responsables du Ministère de la Culture ont précisé que la mise en place des instruments juridiques prévus par le Deuxième Protocole se fera successivement suite à la ratification. Le 27 mai 2004, le Ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur en a été informé par le Ministère de la Culture et a été sollicité aux fins de clarifier cette question avec le Ministère de la Justice. Le Gouvernement est conscient du fait que la ratification du Deuxième Protocole impose des adaptations de certaines dispositions légales en matière judiciaire.

*

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Culture recommande en sa majorité à la Chambre d'adopter le projet de loi 4902 dans la teneur qui suit:

*

TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

PROJET DE LOI

portant approbation du Deuxième Protocole relatif à la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, signé à La Haye, le 26 mars 1999

Article unique.— Est approuvé le Deuxième Protocole relatif à la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, signé à La Haye, le 26 mars 1999.

Luxembourg, le 14 avril 2005

La Rapportrice,
Nelly STEIN

Le Président,
Fred SUNNEN

Remarque: Pour le texte du Protocole à approuver par le présent projet de loi il y a lieu de se référer au doc. parl. 4902.