

N° 5550

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2005-2006

**PROJET DE LOI**

**portant adaptation du droit interne aux dispositions 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**

\* \* \*

*(Dépôt: le 9.3.2006)***SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (28.2.2006).....	1
2) Note résumant le projet de loi.....	2
3) Texte du projet de loi.....	2
4) Exposé des motifs et commentaire des articles.....	3

\*

**ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT**

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre de la Justice et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

*Article unique.*– Notre Ministre de la Justice est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de loi portant adaptation du droit interne aux dispositions 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.

Arusha, le 28 février 2006

*Le Ministre de la Justice,*

Luc FRIEDEN

HENRI

\*

## NOTE RESUMANT LE PROJET DE LOI

Dans le cadre des travaux préparatoires de la loi du 9 juin 2005 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, ci-après désignés par „le Deuxième Protocole“ respectivement „la Convention“, le Conseil d’Etat, en son avis du 21 décembre 2001 (doc. part. 4902, pp. 21 et 22), a noté que le Deuxième Protocole contient à la fois des dispositions d’ordre matériel à transposer en droit national et des dispositions formelles qui doivent faire l’objet de mesures d’exécution nationales.

Le présent projet de loi a pour objectif de transposer le volet pénal du Deuxième Protocole.

L’article 1er, paragraphe 1. incrimine les infractions visées à l’article 15 paragraphe 1 du Deuxième Protocole. Le paragraphe 2 sanctionne le recel en relation avec ces infractions.

L’article 2 incrimine spécifiquement le fait de donner l’ordre de commettre l’une des infractions prévues à l’article 1er, en appliquant le même taux de sanction.

L’article 3 punit les supérieurs hiérarchiques qui ont toléré les agissements criminels, au sens de l’article 1er, commis par leurs subordonnés ainsi que ceux qui, sans être des supérieurs hiérarchiques des auteurs principaux, ont favorisé ces infractions.

L’article 4 punit, sous certaines conditions, le fait d’avoir omis d’empêcher qu’une infraction visée à l’article 1er ne soit accomplie ou d’avoir omis d’y mettre un terme.

L’article 5 étend la compétence des juridictions luxembourgeoises de manière à ce que l’auteur d’une infraction prévue à l’article 1 paragraphe 1. alinéas a) à c), présent sur le territoire national, puisse y être poursuivi et jugé.

L’article 6 met en oeuvre le principe „extrader ou juger“ à l’égard des infractions visées au projet de loi.

\*

## TEXTE DU PROJET DE LOI

**Art. 1er.**– 1. Est puni de la réclusion de 10 à 15 ans, toute personne qui, intentionnellement et en violation de la Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, signée à La Haye le 14 mai 1954 et approuvée par la loi du 13 juillet 1961, ou du Deuxième Protocole relatif à cette Convention, signé à La Haye le 26 mars 1999 et approuvé par la loi du 9 juin 2005,

- a) attaque un bien culturel sous protection renforcée au sens de la Convention précitée et de son Règlement d’exécution, signé à La Haye le 14 mai 1954 et approuvé par la loi précitée du 13 juillet 1961,
- b) utilise un bien culturel sous protection spéciale au sens de la Convention et de son Règlement d’exécution précités ou ses abords immédiats à l’appui d’une action militaire,
- c) détruit ou s’approprie sur une grande échelle des biens culturels protégés par la Convention et son Deuxième Protocole précités,
- d) attaque un bien culturel couvert par la Convention et son Deuxième Protocole précités,
- e) commet un vol, un pillage ou un détournement de biens culturels protégés par la Convention précitée,
- f) commet un ou des actes de vandalisme dirigés contre des biens culturels protégés par la Convention précitée.

2. Est puni de la réclusion de 10 à 15 ans, toute personne qui commet un recel, au sens de l’article 505 du code pénal, des objets enlevés, détournés ou obtenus à l’aide d’une des infractions énoncées au paragraphe 1. points a) à f) ci-dessus.

**Art. 2.**– Sans préjudice de l’application des articles 66 et 67 du code pénal, est puni de la réclusion de 10 à 15 ans celui qui donne l’ordre de commettre l’une des infractions prévues à l’article 1er

**Art. 3.**– Sans préjudice de l’application des articles 66 et 67 du code pénal, peuvent être punis, selon les circonstances, comme coauteurs ou comme complices des infractions prévues aux articles 1 et 2,

les supérieurs hiérarchiques des auteurs de ces infractions qui ont toléré les agissements criminels de leurs subordonnés ainsi que ceux qui, sans être des supérieurs hiérarchiques des auteurs principaux, ont favorisé ces infractions.

**Art. 4.–** Sont punis de la réclusion de cinq à dix ans, ceux qui, ayant connaissance d'ordres donnés en vue de l'exécution d'une des infractions prévues par l'article 1er et pouvant en empêcher la consommation ou y mettre fin, n'ont pas agi dans les limites de cette possibilité d'action.

**Art. 5.–** Sans préjudice d'autres dispositions légales particulières, les infractions mentionnées à l'article 1er paragraphe 1. points a) à c) peuvent être poursuivies et jugées par les juridictions luxembourgeoises, si l'auteur présumé ou le complice de ces infractions est trouvé au Luxembourg.

**Art. 6.–** Toute personne qui se sera rendue coupable à l'étranger d'une des infractions prévues par l'article 1er paragraphe 1. points a) à c) pourra être poursuivie et jugée au Luxembourg, lorsqu'une demande d'extradition est introduite et que l'intéressé n'est pas extradé.

\*

## EXPOSE DES MOTIFS ET COMMENTAIRE DES ARTICLES

### A. CONSIDERATIONS GENERALES

Dans le cadre des travaux préparatoires de la loi du 9 juin 2005 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, ci-après désignés par „le Deuxième Protocole“ respectivement „la Convention“, la nécessité, pour le Luxembourg, d'adopter des dispositions de droit national permettant l'exécution des obligations auxquelles il a souscrit par la ratification de cet instrument juridique international, a été mise en évidence.

Ainsi, le Conseil d'Etat, en son avis du 21 décembre 2001 (doc. parl. 4902, pp. 21 et 22), a noté que le Deuxième Protocole contient à la fois des dispositions d'ordre matériel à transposer en droit national et des dispositions formelles qui doivent faire l'objet de mesures d'exécution nationales.

Le Conseil d'Etat a par ailleurs relevé que ces mesures d'exécution ainsi impliquées ne devraient pas susciter des difficultés d'ordre constitutionnel telles que celles rencontrées lors de l'approbation du Statut de la Cour Pénale Internationale.

Le Conseil d'Etat, dans son avis précité, a retenu que les violations des dispositions de la Convention et de son Deuxième Protocole – violations précisées à l'article 15 du Deuxième Protocole – sont érigées en infractions sur le plan international. L'approbation du Deuxième Protocole engage dès lors le Luxembourg à incriminer les faits y visés et à prévoir des peines adéquates, en conformité avec l'article 15 paragraphe 2 du Deuxième Protocole.

Dans un rapport publié en la Revue de droit pénal et de criminologie (1988 p. 603 et suivantes) et intitulé „Le droit pénal belge et la répression des délits internationaux; Problèmes légaux surgissant de la mise en oeuvre de délits internationaux“ Mme Christine Van den WYNGAERT, chargée de cours à l'Université d'Anvers, énonce ce qui suit sous un chapitre „I. Méthodes de mise en oeuvre des conventions de droit international pénal“:

*„Dans la mesure où les conventions de droit international criminalisent un comportement qui ne l'est pas dans le droit pénal interne, elles ne peuvent pas être appliquées directement, en vertu de la loi belge.*

*Même si une convention est dûment signée et ratifiée par la Belgique, les dispositions d'une telle convention, déclarant certains comportements comme criminels et obligeant les Etats à prévoir des juridictions compétentes *ratione materiae*, doivent être mises en oeuvre dans le droit pénal interne. Bien que la prééminence de la norme internationale sur le droit interne en général a été reconnue par la Cour de cassation, cette prééminence est limitée aux dispositions qui ont un effet direct. Les dispositions de droit international pénal qui criminalisent un comportement ne peuvent pas avoir un tel effet; ce serait contraire au principe de légalité qui requiert que les délits et les sanctions émanent du Parlement, en vertu de l'adage *nullum crimen, nulla poena sine lege*.“*

M. Claude LOMBOIS, professeur à l'Université Paris 2, émet le même avis en son étude „De la compassion territoriale“ parue à la Revue de science criminelle (1995 p. 399 et suivantes) en s'exprimant au sujet de l'effet direct des conventions de Genève de 1949 comme suit (ouvrage cité page 401): „Il est clair que les incriminations dépendent d'une obligation de légiférer, alors que la compétence résulte de l'adhésion à la Convention. Et c'est tout simplement, parce qu'une incrimination sans énonciation d'éléments constitutifs et de pénalité est impraticable, alors que, pour être compétent, il suffit d'avoir accepté de l'être“.

Il se dégage donc tant des termes de l'article 15 paragraphe 2 du Deuxième Protocole que de la doctrine, que le législateur national ne doit pas seulement sanctionner les infractions de droit international en procédant à une incrimination globale par renvoi aux dispositions du droit international, mais qu'il doit incorporer les incriminations en son droit interne, ceci encore dans un souci de sécurité juridique.

Le législateur luxembourgeois a d'ailleurs bien procédé de cette façon dans le cadre de la loi du 9 janvier 1985 relative à la répression des infractions graves aux Conventions internationales de Genève du 12 août 1949 ainsi que la loi du 8 août 1985 portant répression du génocide.

Concernant l'incidence des dispositions du Deuxième Protocole en matière d'entraide judiciaire et d'extradition, les remarques suivantes s'imposent.

Au cas où le Luxembourg est lié à un autre Etat sur base des Conventions et Traités en matière d'extradition, l'article 18 paragraphe 1. du Deuxième Protocole s'applique. Cette disposition conventionnelle est d'application directe et ne nécessite pas, pour produire son effet, de mesures de transposition particulières en droit interne.

Comme la loi sur l'extradition du 20 juin 2001 qui ne prévoit plus, comme le faisait la loi antérieure du 13 mars 1870, une liste d'infractions susceptibles de donner lieu à extradition, mais dispose en son article 3 paragraphe 1. que donnent lieu à extradition les faits punis par la loi luxembourgeoise et la loi de l'Etat requérant d'une peine privative de liberté d'un maximum d'au moins un an ou d'une peine plus sévère, il n'y a pas lieu à transposition dans notre loi interne d'extradition de dispositions conventionnelles sur base de l'article 18 3. du Deuxième Protocole qui de toute façon prime toute loi interne d'un Etat Partie à la Convention et au Deuxième Protocole sous examen.

De même, la procédure du mandat d'arrêt européen entre Etats de l'Union européenne ne devrait pas soulever de problème par rapport à l'application de la Convention et du Deuxième Protocole additionnel sous examen dans les rapports entre Etats de l'Union liés par ses instruments internationaux.

L'article 19 de ce Protocole traitant de l'entraide judiciaire ne nécessite pas de transposition en droit interne, alors qu'il ne déroge pas au droit conventionnel et interne régissant cette matière.

Par ailleurs, comme l'a déjà indiqué le Conseil d'Etat en son avis du 21 décembre 2001, la disposition de l'article 20, paragraphe 1 du Deuxième Protocole qui exclut tout refus d'une demande d'extradition ou d'entraide judiciaire qui serait motivé uniquement par le caractère politique de l'infraction, ne nécessite pas de modification de la législation nationale en la matière. En effet la règle conventionnelle écartant le motif de refus susceptible d'être opposé aux infractions en question tiré de leur caractère politique est une disposition primant le droit interne et produit un effet direct dans l'ordre juridique interne.

\*

## B. COMMENTAIRE DES ARTICLES DU PROJET DE LOI

### *Article 1er*

Pour éviter des risques de non-conformité des incriminations nationales aux incriminations du droit international, l'article 1er, paragraphe 1. reprend tel quel le libellé des incriminations internationales figurant à l'article 15 paragraphe 1 du Deuxième Protocole.

Il n'y a pas lieu d'intégrer les infractions libellées à l'article 1er de ce projet de loi dans le code pénal ou le code pénal militaire, alors que ces infractions graves constituent des crimes de droit international à réprimer comme tels (par analogie, voir: document parlementaire No 2695 du projet de loi relatif à la répression des infractions graves aux conventions internationales de Genève, p. 5 premier alinéa; document parlementaire No 2547 du projet de loi portant répression du crime de génocide, avis du Conseil d'Etat, p. 5 alinéas 1 à 5).

En ce qui concerne plus particulièrement le vol, puisque les circonstances accompagnant le vol ou le pillage et encore les actes de vandalisme constituent le plus souvent des faits en eux-mêmes constitutifs d'infractions de droit interne ou même d'infractions au droit international humanitaire (mort d'homme, tortures, violences etc.), il a paru préférable de fixer un taux de peine approprié sans reprendre les distinctions du code pénal au regard des circonstances aggravantes, afin de ne pas compliquer la preuve des faits à qualifier.

Par ailleurs, au vu des dispositions de l'article 21 du Deuxième Protocole, il paraît indiqué, sur le plan pénal interne, de sanctionner le recel au sens de l'article 505 du code pénal en relation avec les infractions visées à l'article 15 paragraphe 1. du Deuxième Protocole. Tel est l'objet du paragraphe 2. de l'article 1er du présent projet.

#### *Article 2*

En vertu de l'article 100-1 du code pénal, introduit par la loi du 13 juin 1984 relative au régime des peines, les dispositions du Livre Ier du code pénal s'appliquent à toutes les infractions prévues par des lois spéciales pour autant que celles-ci ne prévoient pas de règles dérogatoires.

Les dispositions du Livre Ier du code pénal s'appliquent donc également aux infractions prévues à l'article 1er ci-dessus, sous réserve des observations suivantes:

L'article 28 de la Convention de 1954 exige que l'Etat Partie à la Convention sanctionne également celui qui a „donné l'ordre de commettre une infraction à la présente Convention“.

On peut se poser la question si le fait de donner cet ordre rentre dans l'un des cas de corréité ou de complicité prévus par les articles 66 et 67 du code pénal. L'ordre au sens de l'article 28 de la Convention semble être en effet une notion plus large que la provocation à commettre l'infraction par abus d'autorité ou de pouvoir, visée à l'article 66 du code pénal, même de la part d'une autorité légitime, et ne s'identifie pas non plus aux instructions données pour la commettre, visées par l'article 67 du code pénal.

Il paraît donc nécessaire, en complément des dispositions des articles 66 et 67 du code pénal, d'incriminer spécifiquement le fait de donner l'ordre de commettre l'une des infractions prévues à l'article 1er ci-dessus, en appliquant le même taux de sanction que celui prévu pour ces infractions.

#### *Article 3*

Afin d'assurer que puissent être recherchés comme coauteurs ou complices des infractions prévues aux articles 1 et 2 du présent projet de loi, les supérieurs hiérarchiques qui ont toléré les agissements criminels de leurs subordonnés ainsi que ceux qui, sans être des supérieurs hiérarchiques des auteurs principaux, ont favorisé ces infractions, il est proposé de reprendre au présent projet une disposition inspirée de l'article 5 de la loi du 9 janvier 1985 relative à la répression des infractions graves aux Conventions internationales de Genève du 12 août 1949 lui-même inspiré de l'article 3 de la loi du 2 août 1947 sur la répression des crimes de guerre. Il y a lieu de relever d'ailleurs que la loi précitée du 9 janvier 1985, par le biais de son article 1er point 9) vise aussi des destructions ou appropriations de biens, lorsqu'elles sont exécutées sur une grande échelle et que cette destruction ou appropriation n'est pas justifiée par des nécessités militaires.

#### *Article 4*

Ce texte permet, sous certaines conditions, de sanctionner pénalement l'omission d'empêcher que l'infraction ne soit perpétrée ou d'y mettre un terme, reprend, mutatis mutandis, la disposition de l'article 6 de la loi précitée du 9 janvier 1985 relative à la répression des infractions graves aux Conventions internationales de Genève du 12 août 1949.

#### *Article 5*

Le Conseil d'Etat, en son avis du 21 décembre 2001 susvisé, considère qu'il y a lieu de transposer en droit national l'extension de la compétence des juridictions nationales impliquée par l'article 16 paragraphe 1. du Deuxième Protocole.

A ce sujet, il convient de remarquer qu'il n'y a pas lieu de légiférer quant à la compétence territoriale prévue à l'article 16 paragraphe 1. point (a), celle-ci étant couverte par le biais de l'article 3 du code pénal. De même, l'article 5 alinéa premier du code d'instruction criminelle permet de répondre aux exigences de l'article 16 paragraphe 1. point (b) du Deuxième Protocole.

En ce qui concerne la transposition de l'article 16 paragraphe 1. point (c) qui concerne les cas où l'auteur d'une infraction prévue à l'article 1 paragraphe 1. alinéas a) à c) du présent projet est présent sur le territoire national, il est proposé de reprendre la formule de l'article 2 de la loi du 18 mai 1999 introduisant certaines mesures visant à faciliter la coopération avec les Tribunaux internationaux des Nations Unies relatifs aux crimes humanitaires commis en ex-Yougoslavie et au Rwanda. Tel est l'objet de l'article 5 proposé ci-dessus.

*Article 6*

Ce texte dont le libellé est inspiré de l'article 7-4 du code d'instruction criminelle, vise à mettre en oeuvre le principe „extrader ou juger“ inscrit à l'article 17 paragraphe 1er du Deuxième Protocole et que le Conseil d'Etat a relevé en son avis.

