

Rapport de la France sur la mise en œuvre de la Convention pour la protection de biens culturels en cas de conflit armé - Convention de La Haye de 1954 (avril 2010)

Le présent rapport rend compte des mesures prises par la France en application des dispositions de la Convention de 1954 et de son premier protocole (ratifiés le 7 juin 1957). La France n'a pas ratifié le deuxième protocole de cette convention.

La Convention pour la protection de biens culturels en cas de conflit armé

La Convention de 1954 a pour objectif d'introduire des mesures nationales et internationales pour assurer dès le temps de paix la protection des biens culturels en cas de conflit armé.

I. Article 3 – Sauvegarde des biens culturels

A. Cadre général

Le texte de référence qui régit les interventions en matière de sécurité et de prévention est la loi n°2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile qui a pour objet de prévenir les risques de toute nature, l'information et l'alerte des populations ainsi que la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les catastrophes, sinistres et accidents en réorganisant la mise en oeuvre des actions de prévention et de planification des secours.

La priorité de la loi vise la protection des personnes mais son article 1er précise bien que cette fonction régaliennne concerne également la protection des biens par la préparation et la mise en oeuvre de mesures et de moyens appropriés relevant de l'Etat, des collectivités territoriales et des autres personnes publiques et privées.

Il convient également d'évoquer ici le Plan Vigipirate, mis en place en 1995, et rendu nécessaire par une évolution de la menace, la crainte d'attaques terroristes se substituant à celle d'une invasion terrestre du territoire. Il s'agit d'un ensemble de plans de nature préventive (VIGI pour vigilance antiterroriste), relatifs à la lutte antiterroriste.

Le plan Vigipirate a pour objectif de surveiller les installations et les lieux du territoire définis comme étant sensibles car susceptibles d'être l'objet d'une attaque, et de dissuader (à l'aide d'un dispositif militaire visible) le passage à l'action. Vigipirate participe également à la centralisation du renseignement sur le terrain.

B. Biens culturels immobiliers

La France, par sa loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques codifiée au Code du patrimoine par l'ordonnance du 20 février 2004, s'est dotée d'un ensemble de règles juridiques qui lui permet d'identifier les biens devant être protégés en raison de leur intérêt historique, artistique ou archéologique, indépendamment d'un contexte de conflit armé.

Le droit français institue deux modes de protection : le classement au titre des monuments historiques (biens imprescriptibles et frappés d'une interdiction d'exportation), et l'inscription à l'inventaire supplémentaire (mécanisme préventif qui fait naître une obligation d'information à la charge du propriétaire lorsqu'il envisage par exemple de transformer le bien).

C. Biens culturels mobiliers – collections des musées

Le plan d'évacuation des collections des musées nationaux en cas de conflit armé, qui avait été mis en place entre 1955 et 1980, n'est plus en vigueur depuis cette date, car il était devenu obsolète.

Cependant, le Ministère de la Culture mène une action de prévention, de formation ou d'intervention curative dans les domaines patrimoniaux. Afin de rendre cette action plus efficace, le ministère a regroupé l'ensemble des compétences en matière de sûreté et de sécurité mises à sa disposition par le ministère chargé de l'intérieur au sein d'un département directement rattaché au directeur général des patrimoines.

Intervenant en appui du haut fonctionnaire de défense placé auprès du ministre, le département de la maîtrise d'ouvrage, de la sécurité et de la sûreté a pour mission d'épauler celui-ci dans son action visant à sensibiliser les établissements sous tutelle du ministère de la culture et de la communication à prendre toute mesure permettant d'anticiper tout sinistre qui mettrait en péril l'intégrité du patrimoine national.

Dans ce cadre, une sensibilisation toute particulière a été engagée et sera poursuivie auprès des établissements pour la mise en œuvre de plans de sauvegarde pour la protection des collections qui ont pour objet, établissement par établissement, de recenser les œuvres à protéger, de déterminer les priorités quant à leur évacuation, les lieux de stockage d'urgence et les moyens adaptés à leur évacuation.

A titre d'exemple, il existe désormais en Ile-de-France, pour faire face à une éventuelle crue centennale de la Seine, un plan d'évacuation des musées, mais les œuvres prioritaires ont été classées selon leur localisation à risque et pas seulement selon leur importance patrimoniale.

La remise à jour d'un plan d'évacuation en cas de guerre pourrait néanmoins utilement s'inspirer de ce classement et se croiser avec les dispositions « anti-crue » déjà retenues par les musées.

En ce qui concerne la liste des oeuvres prioritaires, leur identification sera facilitée par les résultats obtenus dans le cadre du récolement décennal, instauré par la loi relative aux musées de France, que les musées doivent finaliser pour 2014.

II. Article 7 – Mesures d'ordre militaire

Mesures d'ordre militaire et institutionnel permettant, au sein des armées, de veiller au respect des biens culturels

S'il n'existe pas de "service", au sens de l'article 7 de la Convention de La Haye de 1954, dont la mission est de veiller spécifiquement au respect des biens culturels au sein des forces armées, il revient plus généralement au "Legal adviser" (Legad) de conseiller le commandant des forces sur les théâtres et de promouvoir le respect des biens culturels.

La directive commune sur les conseillers juridiques en opérations extérieures du 8 février 2006¹ indique que ces derniers "ont pour mission générale de conseiller le commandement de théâtre et son état-major sur toutes les questions ayant un caractère juridique, tant en phase de planification que de conduite des opérations". Le conseiller juridique aide à déterminer avec la plus grande précision possible les normes de droit international, de droit français et de droit local applicables à l'opération.

Conformément à la doctrine française interarmées², le conseiller juridique est consulté lors de la procédure de ciblage pour fournir les éléments juridiques d'appréciation sur la désignation possibles des cibles. La Convention de La Haye fait notamment partie des textes qui viennent guider les avis qu'il émet en matière de ciblage.

III. Chapitre V – Signe distinctif

La France n'utilise pas, à ce jour, les signes distinctifs proposés par la Convention pour protéger les biens culturels.

¹ Directive commune sur les conseillers juridiques en opérations extérieures du 8 février 2006 n° 11101/DEF/SGA/DAJ/DIE/DCA.

² Instruction n°515 /DEF/EMA/EMP.1 du 13 juin 2003 - Doctrine provisoire interarmées de ciblage.

IV. Article 25 – Diffusion de la Convention

Diffusion/formation/sensibilisation

Ministère de la Culture

La diffusion de la Convention se fait essentiellement par le biais de la formation des professionnels du patrimoine.

A l'Institut national du patrimoine (INP), qui forme les conservateurs et les restaurateurs, les enseignements de droit du patrimoine font référence à la Convention de 1954. Elle est mentionnée dans le dossier documentaire et la bibliographie remis aux élèves.

A l'Ecole de Chaillot qui forme les architectes au patrimoine, la convention est intégrée dans le cursus.

Il n'existe pas en revanche de sensibilisation particulière des personnels des musées au sujet de la protection des biens culturels en cas de conflit armé. Celle-ci pourrait être envisagée avec l'Institut national du patrimoine et l'Ecole de Chaillot. La remise à jour d'un plan de protection en cas de conflit armé, si elle était initiée, pourrait également conduire à insérer ces aspects dans les différentes actions de formation autour de la sécurité du patrimoine qui sont dispensées auprès des personnels des musées.

Ministère de la Défense

Concernant spécifiquement la diffusion de la Convention de 1954 auprès des militaires, le Ministère de la Défense a mis en place des mesures internes propres à assurer son observation. Ces mesures sont :

- de nature réglementaire. Ainsi, l'article D.4122-10 du code de la défense dispose : "le militaire est (...) tenu de respecter les biens culturels où qu'ils soient situés, à moins qu'une nécessité militaire impérieuse impose de déroger à ce respect."

- de nature pratique. Ainsi la Direction des affaires juridiques (DAJ) a mis au point des outils pédagogiques concernant la protection des biens culturels par les militaires à l'occasion des opérations extérieures.

Il existe par ailleurs un manuel du droit des conflits armés expliquant le comportement à suivre à l'égard de ces biens, ainsi qu'un CD-Rom interactif sur le droit des conflits armés. Cet outil explique, entre autres, les règles relatives à la protection des biens culturels, la définition des biens culturels protégés, l'utilisation et la protection des biens marqués du signe distinctif, et contient le texte intégral de la Convention.

Enfin, une journée de sensibilisation organisée le vendredi 7 décembre 2007 par le Comité français du Bouclier Bleu³ au Muséum d'Histoire naturelle de Paris a permis d'ouvrir cette problématique à un plus large public.

³ Des Comités du Bouclier Bleu ont été créés ou sont en cours de constitution dans plusieurs pays. Ils rassemblent des professionnels d'horizons variés, des instances gouvernementales locales et nationales, des services d'urgence et l'armée.

V. Article 26 (1) – Traductions officielles

Non-pertinent.

VI. Article 28 – Sanctions

Les sanctions en droit pénal

Aucune nouvelle disposition n'a été adoptée en France suite à la ratification de la Convention de 1954. En effet, des sanctions sont déjà prévues par le droit pénal français, dont l'article L322-2 dispose que la destruction, la dégradation ou la détérioration d'un bien appartenant à autrui « est punie de trois ans d'emprisonnement et de 45.000€ d'amende lorsque le bien (...) est (...) un immeuble ou un objet mobilier classé ou inscrit... ».

Le Code de justice militaire ne vise quant à lui que l'usurpation de signes distinctifs (article L.322-16) et l'incitation à commettre des actes contraires au devoir (article L.322-18), l'article L.322-16 disposant que « le fait pour toute personne, militaire ou non, qui, en temps de guerre, dans la zone d'opérations d'une force ou formation, en violation des lois et coutumes de la guerre, emploie indûment les signes distinctifs et emblèmes définis par les conventions internationales pour assurer le respect des personnes, des biens ainsi que des lieux protégés par ces conventions, est puni d'un emprisonnement de cinq ans. »

Un projet de loi adaptant le Statut de Rome créant la Cour Pénale Internationale devrait être prochainement examiné par l'Assemblée nationale⁴ et permettra de punir les atteintes aux biens culturels immobiliers⁵.

Les sanctions en droit disciplinaire militaire

L'article R.4137-13 du code de la défense dispose que "tout supérieur a le droit et le devoir de demander à ce que les militaires placés au-dessous de lui dans l'ordre hiérarchique soient sanctionnés pour les fautes ou les manquements qu'ils commettent". Or, l'article D.4122-10 du code de la défense dispose que "le militaire est (...) tenu de respecter les biens culturels où qu'ils soient situés, à moins qu'une nécessité militaire impérieuse impose de déroger à ce respect (...)."

Il est donc considéré comme un devoir pour le militaire de respecter les biens culturels, et tout manquement à ce devoir peut entraîner des sanctions disciplinaires.

⁴ Après avoir été voté par le Sénat en première lecture le 10 juin 2008.

⁵ L'article 461-13 du projet de loi transpose tel quel l'article 8 § 2) b) ix du Statut de Rome, sans ajouter d'autres incriminations.

VII. (Premier) Protocole de 1954

La protection des biens culturels en cas d'exportation fait depuis longtemps l'objet de dispositions particulières en France. Le Règlement communautaire de 1992, codifié sous la référence 116/2009 du 18 décembre 2008, qui harmonise pour tous les Etats membres les règles de surveillance à l'exportation des biens culturels vers les pays tiers, est appliqué et donne lieu à la délivrance d'une licence d'exportation.

Par ailleurs, dans le cadre du contrôle de la sortie des biens culturels de son territoire national, la France s'est également dotée d'autorisations d'exportation (certificats) par les articles L. 111-2 à L. 111-7 du code du patrimoine et le décret n°93-124 du 29 janvier 1993 modifié. Ce dispositif lui permet d'être attentive à la protection de biens culturels provenant d'autres Etats et susceptibles d'être issus de trafics ou de pillages. Il pourrait aussi bien trouver à s'appliquer pour une surveillance spéciale en cas de guerre.

De plus, la directive 93/7 du 15 mars 1993 du Conseil des Communautés européennes relative à la restitution des biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un Etat membre met en place des mécanismes de coopération inter-étatique et impose la création d'une autorité centrale par les Etats.

L'Office central de lutte contre le trafic des biens culturels (OCBC), dépendant du Ministère de l'Intérieur, a été désigné comme autorité centrale ; il est chargé de mettre en oeuvre les procédures de revendications et de restitution, ainsi que des mesures conservatoires s'appliquant aux trésors nationaux ayant quitté illicitement le territoire d'un Etat membre vers le territoire d'un autre Etat membre. Même s'il se limite au plan communautaire, ce système, transposé dans le droit national, peut être considéré comme une traduction de l'obligation de restitution prévue par la Convention de 1954 en permettant une action en revendication de pleine propriété devant les juridictions françaises.

Les restitutions interviennent dans le cadre plus général de la lutte contre le trafic illicite des biens culturels. Une bonne coopération internationale existe, notamment au travers de la Convention de 1970. Il existe un contrôle spécifique du commerce des biens culturels de manière à éviter le trafic de biens volés : ainsi tout professionnel est contrôlé par l'intermédiaire du registre de police qu'il doit tenir. La loi sur les archives de 2008 permet aux objets culturels volés de se voir appliquer une circonstance aggravante qui augmente considérablement les peines encourues.