

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2010-2011

31 MAI 2011

Proposition de résolution visant à faire en sorte que les auteurs d'atteintes au patrimoine mondial puissent être poursuivis et punis au niveau international

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DES RELATIONS EXTÉRIEURES ET
DE LA DÉFENSE
PAR
M. DE BRUYN

La commission a examiné la proposition de résolution qui fait l'objet du présent rapport au cours de ses réunions des 25 et 31 mai 2011.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2010-2011

31 MEI 2011

Voorstel van resolutie met het oog op het wereldwijd strafbaar en vervolgbaar stellen van misdrijven tegen het werelderfgoed

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR
DE BUITENLANDSE BETREKKINGEN EN
VOOR DE LANDSVERDEDIGING
UITGEBRACHT DOOR
DE HEER DE BRUYN

De commissie heeft dit voorstel van resolutie besproken tijdens haar vergaderingen van 25 en 31 mei 2011.

Composition de la commission / Samenstelling van de commissie :

Président / Voorzitter : Karl Vanlouwe.

Membres / Leden :

N-VA	Piet De Bruyn, Patrick De Groot, Luc Sevenhans, Karl Vanlouwe.
PS	Marie Arena, Philippe Mahoux, Olga Zrihen.
MR	Armand De Decker, Dominique Tilmans.
CD&V	Sabine de Bethune, Rik Torfs.
sp.a	Bert Anciaux, Marleen Temmerman.
Open Vld	Rik Daems.
Vlaams Belang	Jurgen Ceder.
Écolo	Jacky Morael.
cdH	Vanessa Matz.

Suppléants / Plaatsvervangers :

Frank Boogaerts, Inge Faes, Lieve Maes, Elke Sleurs, Helga Stevens
Hassan Bouseetta, Fatiha Saïdi, Louis Siquet, Muriel Targnion.
Jacques Brotchi, Christine Defraigne, Richard Miller.
Jan Durnez, Cindy Franssen, Peter Van Rompuy.
Ludo Sannen, Guy Swennen, Frank Vandenbroucke.
Nele Lijnen, Bart Tommelein.
Filip Dewinter, Anke Van dermeersch.
Zakia Khattabi, Claudia Niessen.
André du Bus de Warnaffe, Dimitri Fourny.

Voir :

Documents du Sénat :

5-955 - 2010/2011 :

N° 1 : Proposition de résolution de M. De Groot et consorts.

Zie :

Stukken van de Senaat :

5-955 - 2010/2011 :

Nr. 1 : Voorstel van resolutie van de heer De Groot c.s.

I. EXPOSÉ INTRODUCTIF DE M. DE GROOTE

Si la proposition de résolution à l'examen fait suite aux tirs de l'artillerie thaïlandaise contre le temple hindou séculaire de Preah Vihear au Cambodge en février 2011, elle vise néanmoins un objectif plus large qu'une simple condamnation de la Thaïlande.

Les biens culturels qui entrent dans le champ d'application de la Convention de La Haye, de ses protocoles et des protocoles additionnels de 1977 aux Conventions de Genève doivent, compte tenu de leur valeur inestimable, faire l'objet d'une protection spéciale en cas de conflit armé.

L'auteur saisit l'occasion pour inciter le gouvernement à fournir un nouvel effort dans la recherche d'un soutien international pour assurer la protection juridique du patrimoine culturel et, à défaut de poursuites nationales, faire sanctionner les atteintes au patrimoine culturel par la Cour internationale de justice de La Haye.

Compte tenu de son inscription, en 2008, sur la liste du patrimoine mondial dans la catégorie I, comme « chef-d'œuvre du génie créateur humain », le temple s'est vu octroyer, en vertu du Deuxième Protocole relatif à la Convention de La Haye du 14 mai 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé (article 10), le statut de bien culturel sous « protection renforcée ». À ce titre, il bénéficie d'une protection spéciale pour autant que les belligérants aient ratifié ledit protocole.

Le 1^{er} mars 2011, l'auteur a adressé une demande d'explications au vice-premier ministre et ministre des Affaires étrangères et des Réformes institutionnelles, sur « le conflit qui oppose la Thaïlande et le Cambodge et la protection du temple hindou de Preah Vihear, inscrit sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO » (demande d'explications n 5-470). Le *Global Heritage Fund*, un fonds californien qui met sur pied des projets et investit dans le patrimoine en péril, a demandé à des économistes de l'Université de Stanford d'estimer les revenus que ces sites archéologiques et historiques dans les pays en développement généreraient à l'avenir. Ils ont abouti à un montant de 50 milliards d'euros en 2025, ce qui équivaut à une croissance économique annuelle de 6 à 12 % lorsqu'il s'agit de sites bien entretenus. Peu de secteurs économiques rapportent autant.

Pour lutter contre la destruction du patrimoine culturel, il est possible de recourir à plusieurs instruments juridiques internationaux qui condamnent les atteintes au patrimoine culturel et les sanctionnent comme crimes de guerre. Citons le Premier Protocole de 1977 aux Conventions de Genève de 1949, la

I. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE HEER DE GROOTE

De aanleiding voor het indienen van dit voorstel van resolutie was de beschieting, in februari 2011, van de eeuwenoude hindoetempel van Preah Vihear in Cambodja door Thailand, maar het voorstel van resolutie beoogt wel een ruimere doelstelling dan enkel een veroordeling aan het adres van Thailand.

Cultuurgoederen die vallen onder het Verdrag van Den Haag en zijn protocollen, alsook van de aanvullende protocollen van 1977 bij de Verdragen van Genève, moeten omwille van hun onschatbare waarde bijzonder worden beschermd in geval van een gewapend conflict.

De auteur wil dit momentum aangrijpen om de regering aan te zetten een hernieuwde inspanning te leveren in de zoektocht naar internationale steun voor de juridische bescherming van cultureel erfgoed en de inbreuken hierop te laten sanctioneren, bij een gebrek aan een nationale vervolging, door het Internationaal Gerechtshof in Den Haag.

Door de opname door de UNESCO in 2008 op de lijst van het werelderfgoed onder categorie I, zijnde « een meesterwerk van een creatief menselijk genie », behoort de tempel volgens het Tweede Protocol bij het Verdrag van Den Haag van 14 mei 1954 inzake de bescherming van culturele goederen in geval van een gewapend conflict, tot het cultuurgoed met « versterkte bescherming » (artikel 10) en zou de tempel aldus van deze bescherming kunnen genieten, mochten de strijdende partijen dit protocol hebben geratificeerd.

Op 1 maart 2011 heeft de auteur een vraag om uitleg gesteld aan de vice-eersteminister en minister van Buitenlandse Zaken en Institutionele Hervormingen over « het conflict tussen Thailand en Cambodja en de bescherming van de hindoetempel Preah Vihear, erkend als UNESCO-werelderfgoed » (vraag om uitleg nr. 5-470). Het *Global Heritage Fund*, een fonds uit Californië dat projecten opzet en investeert in bedreigd erfgoed, vroeg economen van de *Stanford University* een prognose te becijferen over de toekomstige opbrengsten van de archeologische en historische sites uit de zogenaamde ontwikkelingslanden. Ze kwamen aan een bedrag van 50 miljard euro in 2025, dit is een jaarlijkse economische groei van 6 tot 12 %, voor goed onderhouden sites. Weinig economische sectoren brengen zoveel op.

Om het vernietigen van het cultureel erfgoed tegen te gaan, kan beroep gedaan worden op een aantal internationale rechtsinstrumenten die de schendingen van cultureel erfgoed veroordelen en bestraffen als een oorlogsmisdaden, te weten het Eerste Protocol van 1977 bij de Verdragen van Genève van 1949, het

Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé et son (Premier) Protocole et, enfin, le Deuxième Protocole du 26 mars 1999 relatif à la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé.

Ce Deuxième Protocole était un compromis. Il devait favoriser une plus grande efficacité sans toutefois compromettre l'objectif d'universalité du texte, en particulier vis-à-vis des États-Unis, du Royaume-Uni et de la Chine, qui ne sont pas parties à la Convention de La Haye mais qui avaient fait part, lors des négociations, de leur intention d'y adhérer. Force est cependant de constater qu'aucune de ces trois parties n'a entre-temps ratifié le Protocole.

L'universalité revêt toutefois une grande importance. Le Deuxième Protocole offre une protection très limitée si l'une des parties au conflit n'a pas ratifié la Convention. L'article 3, § 2, du Deuxième Protocole dispose, en ce qui concerne le champ d'application, que si l'une des parties n'est pas liée par le Protocole, celui-ci reste d'application pour toutes les parties aussi longtemps que les parties qui ne sont pas liées par lui en acceptent les dispositions et les appliquent.

Étant donné que le Deuxième Protocole n'a jamais été ratifié par la Thaïlande, son application dépend en l'espèce de son application par la Thaïlande. Or, celle-ci le viole *a priori* en ouvrant le feu sur le patrimoine culturel de Preah Vihear. Le Cambodge l'a ratifié, mais la Thaïlande ne l'a ni signé ni ratifié. Le Premier Protocole (1977) aux Conventions de Genève a, lui aussi, été ratifié par le Cambodge mais pas par la Thaïlande.

Aussi la proposition de résolution à l'examen invite-t-elle la Belgique à jouer de nouveau un rôle de pionnier en menant campagne dans les forums internationaux en faveur de la ratification du Premier Protocole additionnel de 1999 aux Conventions de Genève de 1949 et du Deuxième Protocole de 1999 relatif à la Convention de La Haye de 1954, afin que la protection du patrimoine culturel soit véritablement universelle. Les Conventions de Genève de 1949 sont les premiers traités internationaux ayant été acceptés par l'ensemble des 194 États du monde. S'il pouvait aussi en être ainsi pour les Premier et Deuxième Protocoles de 1999, ce serait une très bonne chose.

L'auteur souligne également que, dans l'espoir de voir adhérer les États-Unis à la Convention de La Haye et à ses protocoles additionnels, on a prévu une exception concernant la répression des infractions graves, à savoir le fait que les membres des forces armées et les ressortissants d'un État qui n'est pas partie au Protocole n'encourent pas de responsabilité pénale individuelle. En

Verdrag van Den Haag van 1954 inzake de bescherming van culturele goederen in geval van gewapend conflict en het (Eerste) Protocol bij Verdrag en, ten slotte, het Tweede Protocol van 26 maart 1999 bij het Verdrag van Den Haag van 1954 inzake de bescherming van culturele goederen in geval van gewapend conflict.

Dat Tweede Protocol was een compromis. Het diende te zorgen voor een grotere doeltreffendheid, zonder evenwel de universele doelstelling van de tekst in het gedrang te brengen, inzonderheid ten opzichte van de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en China die geen partij zijn bij het Verdrag van Den Haag, maar die tijdens de onderhandelingen kennis hebben gegeven van hun voornemen om toe te treden. We moeten echter vaststellen dat geen van de drie partijen het Protocol intussen hebben geratificeerd.

De universaliteit is echter van groot belang. Het Tweede Protocol biedt zeer weinig bescherming wanneer één van de strijdende partijen het Verdrag niet heeft geratificeerd. Artikel 3, § 2, van het Tweede Protocol bepaalt als toepassingsgebied dat wanneer één van de partijen niet gebonden is door het Protocol, het Protocol van toepassing blijft op alle partijen, zolang de niet-gebonden partijen de provisies van het Protocol aanvaarden en ze toepassen.

Aangezien Thailand het Tweede Protocol nooit heeft geratificeerd, blijft de toepassing van het Protocol afhankelijk van de toepassing ervan door Thailand die het *a priori* schendt door het cultureel erfgoed Preah Vihear onder schot te nemen. Cambodja heeft dit Tweede Protocol geratificeerd. Thailand tekende noch ratificeerde het Protocol. Ook het Eerste Protocol (1977) bij de Verdragen van Genève werd wel door Cambodja, maar niet door Thailand geratificeerd.

Vandaar dat het voorstel van resolutie vraagt dat België een voortrekkersrol zou opnemen om een campagne op internationale fora te voeren tot ratificatie van het Eerste Protocol van 1999 bij de Verdragen van Genève van 1949 en het de Tweede Protocol van 1999 bij het Verdrag van Den Haag van 1954 zodat de bescherming van cultureel erfgoed echt universeel wordt. De Verdragen van Genève van 1949 zijn de eerste internationale verdragen die door alle 194 staten ter wereld werden aanvaard. Het zou mooi zijn indien dat ook het geval zou zijn voor deze Eerste en Tweede Protocolen van 1999.

De auteur stipt nog aan dat, met het oog op de toetreding van de VS tot het Verdrag van Den Haag en de aanvullende protocollen, een uitzondering ingevoegd werd bij de bestraffing van ernstige schendingen, met name dat leden van de strijdkrachten en de onderdanen van een Staat die geen partij is bij het Protocol niet individueel strafrechtelijk aansprakelijk

d'autres termes, à la demande des États-Unis, le Protocole a été vidé de sa substance, à l'avantage des pays qui ne l'ont pas ratifié. C'est la raison pour laquelle, au moment de ratifier ledit Protocole, la Belgique a estimé que « bien qu'une déclaration interprétative du président du groupe de travail sur le chapitre 4 précise que cela n'empêche pas un État partie d'incriminer de tels faits en droit interne, l'objectif poursuivi par l'article 16, § 2, b, est de rendre inopérantes dans un tel cas d'espèce les dispositions relatives à l'incrimination, à l'extradition et à l'entraide judiciaire. » Dans le texte de ratification du Protocole, la Belgique a dès lors souligné qu'elle ne tiendrait pas compte de cette exception et que les infractions commises par des militaires ou des citoyens belges continueraient par conséquent à faire l'objet de poursuites, même si la/les partie(s) adverse (s) belligé-rante(s) n'agissent pas de même. En ce sens, la Belgique a joué un rôle de pionnier.

II. DISCUSSION

Mme Arena n'est pas d'accord avec l'idée, formulée dans les développements de la proposition de résolution (p. 2, alinéa 3), de faire sanctionner les atteintes au patrimoine culturel par la Cour internationale de justice de La Haye.

L'actualité montre en effet que les dossiers dont la Cour internationale de justice est saisie portent essentiellement sur le non-respect des droits de l'homme. Serait-il bien judicieux, dans ces conditions, de lui soumettre aussi toutes les affaires liées au non-respect du patrimoine mondial matériel ?

M. Anciaux se rallie à cette remarque de Mme Arena.

Le président fait remarquer que la mention du rôle qui pourrait être confié à la Cour internationale de justice figure uniquement dans les développements de la proposition de résolution, mais pas dans les considérants ni dans le dispositif. La commission vote exclusivement sur ces considérants et le dispositif, et pas sur les développements de la proposition de résolution. Il n'est dès lors pas possible d'apporter des modifications auxdits développements.

III. VOTES

L'ensemble de la proposition de résolution est adopté à l'unanimité des 10 membres présents.

zijn. Met andere woorden, op vraag van de VS werd het Protocol uitgehold in het voordeel van landen die het Protocol niet ratificeren. België oordeelde dan ook bij de ratificatie van dit Protocol dat « hoewel in een interpretatieve verklaring van de voorzitter van de werkgroep met betrekking tot hoofdstuk 4 is gesteld dat zulks een Staat niet belet dergelijke feiten in het nationaal recht strafbaar te stellen, [...] artikel 16, paragraaf 2, b, ertoe [strekt] dat de bepalingen inzake tenlastelegging, uitlevering en wederzijdse rechtshulp in dat geval onwerkzaam zijn ». Bijgevolg heeft België bij de bekrachtiging van het Protocol een verklaring geformuleerd dat België geen rekening houdt met deze uitzondering, in die zin dat de schendingen door Belgische militairen of onderdanen altijd vervolgbaar zijn, ook wanneer de strijdende tegenpartij(en) zich er niet aan houden. België speelde in deze zin reeds een voortrekkersrol.

II. BESPREKING

Mevrouw Arena is het niet eens met de rol die aan het Internationaal Gerechtshof in Den Haag wordt toegekend in de toelichting bij dit voorstel van resolutie (blz. 2, derde alinea), te weten het laten sanctioneren van inbreuken op de bescherming van het cultureel erfgoed door het Hof.

Immers, de actualiteit toont dat de dossiers die aan het Internationaal Gerechtshof worden voorgelegd, vooral betrekking hebben op het niet-respecteren van de mensenrechten. Is het dan wel aangewezen om het niet-respecteren van materieel werelderfgoed naar datzelfde Hof te verwijzen ?

De heer Anciaux kan instemmen met deze opmerking van mevrouw Arena.

De voorzitter merkt op dat de verwijzing naar de eventuele rol van het Internationaal Gerechtshof alleen vermeld wordt in de toelichting bij het voorstel van resolutie, maar niet in de consideransen noch in het dispositief. De commissie stemt uitsluitend over deze consideransen en het dispositief, niet over de toelichting bij het voorstel van resolutie. Bijgevolg kan geen enkele wijziging aan die toelichting worden aangebracht.

III. STEMMINGEN

Het voorstel van resolutie in zijn geheel wordt eenparig aangenomen door de 10 aanwezige leden.

Confiance a été faite au rapporteur pour la rédaction du présent rapport.

Le rapporteur,
Piet DE BRUYN.

Le président,
Karl VANLOUWE.

*
* *

Texte adopté par la commission.
Voir le doc. Sénat, n° 5-955/1.

Vertrouwen werd geschonken aan de rapporteur voor het opstellen van het verslag.

De rapporteur,
Piet DE BRUYN.

De voorzitter,
Karl VANLOUWE.

*
* *

Tekst aangenomen door de commissie.
Zie stuk Senaat, nr. 5-955/1.