

N° 6819³**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2015-2016

PROJET DE LOI**portant approbation de l'Accord sur le statut et les fonctions
de la Commission internationale pour les personnes disparues,
fait à Bruxelles, le 15 décembre 2014**

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES AFFAIRES
ETRANGERES ET EUROPEENNES, DE LA DEFENSE,
DE LA COOPERATION ET DE L'IMMIGRATION**

(1.2.2016)

La Commission se compose de: M. Marc ANGEL, Président, Mme Claudia DALL'AGNOL, Rapporteuse; MM. Claude ADAM, Eugène BERGER, Yves CRUCHTEN, Gusty GRAAS, Jean-Marie HALSDORF, Fernand KARTHEISER, Laurent MOSAR, Mme Lydie POLFER, MM. Marc SPAUTZ, Serge WILMES et Claude WISELER, Membres.

*

I. PROCEDURE LEGISLATIVE

Le projet de loi sous rubrique a été déposé par Monsieur le Ministre des Affaires étrangères et européennes en date du 18 mai 2015.

La Commission consultative des Droits de l'Homme a émis son avis le 28 avril 2015.

L'avis du Conseil d'Etat est intervenu le 6 octobre 2015.

Au cours de sa réunion du 7 décembre 2015, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration a nommé Madame Claudia Dall'Agnol comme rapporteure du projet de loi sous rubrique. La commission a examiné le texte du projet de loi et l'avis du Conseil d'Etat dans sa réunion du 11 janvier 2016.

Le 1^{er} février 2016, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration a adopté le présent rapport.

*

II. OBJET DU PROJET DE LOI

Le projet de loi sous rubrique vise à faire approuver par la Chambre des Députés l'accord-cadre attribuant le statut d'Organisation internationale à la Commission internationale pour les personnes disparues, signé le 15 décembre 2014 à Bruxelles par les Pays-Bas, la Suède, le Royaume-Uni, la Belgique et le Luxembourg.

Introduction

La Commission internationale pour les personnes disparues (International Commission on Missing Persons – ICMP) a été créée en 1997 dans la foulée des accords de Dayton sur l'ex-Yougoslavie. Sa mission était d'identifier et de sauvegarder les dépouilles mortelles trouvées lors du conflit en Bosnie-Herzégovine et de fournir des preuves lors de procès pénaux. Cette mission étant presque achevée, il

s'agissait de sauvegarder le savoir-faire et les ressources humaines accumulées au cours des 18 années de son existence. C'est dans ce but que l'accord-cadre a été signé en 2014. Par la signature de l'accord-cadre, le Luxembourg montre son rattachement aux droits fondamentaux et, notamment, au droit des familles de connaître le sort de leurs proches.

Actuellement localisée à Sarajevo, l'Accord transfère le siège de la Commission à La Haye.

La Commission fonctionne sur la base de contributions volontaires et ne nécessite aucun engagement financier ou juridique supplémentaire.

Le mandat avait déjà été étendu à d'autres conflits armés, au crime organisé, ainsi qu'aux catastrophes naturelles telles que l'Hurricane Katarina et le Tsunami aux Philippines. En coopération avec des partenaires comme la Croix Rouge ou l'Organisation internationale pour les Migrations, la Commission travaille également sur l'établissement de normes et standards internationaux en médecine légale, respectivement des méthodes pour la localisation de personnes disparues à cause des flux migratoires. Son avantage par rapport à la Croix Rouge par exemple est de disposer d'un cadre fixe de collaborateurs qui sont experts en médecine légale, tandis que la Croix Rouge rassemble des équipes ad hoc dont les membres doivent être reconnus. La Commission a élaboré une base de données en ligne, contenant toutes les informations relatives à 150.000 personnes disparues.

L'Accord prévoit que l'entrée en vigueur a lieu trente jours après que deux Etats ont déposé leurs instruments de ratification auprès du gouvernement des Pays-Bas. Trois des cinq pays fondateurs (le Royaume-Uni, la Suède et les Pays-Bas) ont déjà ratifié l'Accord, de sorte qu'il est entré en vigueur. Une première réunion des Etats parties a eu lieu fin octobre 2015 à La Haye.

L'Accord était ouvert à la signature de tous les Etats jusqu'au 16 décembre 2015. En novembre 2015, il a été signé par le Salvador et en décembre 2015 par le Chili et la République de Chypre. Désormais, les Etats souhaitant rejoindre cette organisation internationale, doivent procéder par une adhésion.

Contenu de l'Accord

L'article I confère à la Commission internationale pour les personnes disparues le statut d'organisation internationale dotée de la pleine personnalité juridique et de toutes les capacités nécessaires à l'exercice de ses fonctions et la réalisation de ses objectifs.

Les objectifs et fonctions sont définis à l'article II. La Commission s'attache à garantir la coopération entre gouvernements et autres autorités en vue de retrouver les personnes disparues à la suite de conflits armés, de violations des droits de l'homme, de catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme et d'autres causes accidentelles, et leur apporte son concours à cet effet. La Commission soutient également le travail d'autres organisations, encourage l'implication du public dans ses travaux et contribue à l'élaboration de formes appropriées de commémoration et d'hommage aux personnes disparues.

Selon l'article III, la Commission se compose d'un Conseil des commissaires, d'un directeur général et de personnel. Les commissaires sont choisis parmi des personnalités éminentes. L'Accord comporte une annexe mentionnant les commissaires en fonction. Les fonctions du Conseil des commissaires sont détaillées dans les points 2, 3 et 4 de l'article III. Il est habilité à adopter un règlement relatif, notamment, à la nomination des commissaires, à leur mandat et aux conditions de nomination du directeur général et des autres membres du personnel. En outre, il adopte un programme de travail établi, en principe, pour une durée qui n'excède pas cinq ans et indique les besoins de la Commission pour effectuer le travail prévu. Le Conseil élit son président parmi les commissaires et peut décider d'inviter d'autres personnalités éminentes à le rejoindre si cela est nécessaire, et demander aux Etats, parties ou non à l'Accord, de proposer la nomination de commissaires. Le directeur général peut engager des experts et conseillers externes et mettre en œuvre des mécanismes consultatifs faisant intervenir des représentants d'organisations internationales et d'autres organisations, ainsi que de la société civile et du monde universitaire (paragraphe 5).

Le gouvernement de chaque Etat partie désigne un mandataire en tant que membre de la conférence des Etats parties, régie par l'article IV de l'Accord. Le Conseil des commissaires et le directeur général convoquent la conférence au moins une fois tous les trois ans ou à la demande d'une majorité des membres de la conférence. La conférence examine les rapports d'activités de la Commission, propose des lignes stratégiques pour le programme de travail du Conseil des commissaires, formule à l'intention des Etats parties des recommandations visant à faire progresser la réalisation des objectifs de la

Commission et adopte son règlement intérieur. Les décisions sont prises à la majorité des voix des Etats parties présents.

La conférence dispose d'un comité financier représentant les Etats parties qui ont soutenu financièrement la Commission au cours de la période examinée (article V).

L'article VI fixe les compétences de la Commission. Elle peut:

- acquérir et disposer de biens immobiliers et mobiliers;
- passer des contrats et d'autres types d'accords, y compris des accords en vue d'exploiter des comptes en banque et de s'engager dans d'autres opérations bancaires et financières;
- employer du personnel;
- intenter une action en justice et se défendre;
- prendre toute autre mesure légitime nécessaire pour mener à bien ses objectifs.

Le siège de la Commission est établi à La Haye, aux Pays-Bas (article VII). L'article VII dispose encore que la Commission conclut avec le gouvernement des Etats dans lesquels elle effectue ses travaux un accord dont les dispositions octroient à ses commissaires, à son personnel, à ses locaux, à ses archives et à ses biens les privilèges et immunités nécessaires au plein exercice de ses fonctions et la réalisation de ses objectifs.

Le financement s'effectue au moyen de contributions volontaires, de subventions, de dons et d'autres formes de revenus (article VIII).

Dans les dispositions finales formant l'article IX, il est retenu que l'Accord est ouvert à la signature de tous les Etats jusqu'au 16 décembre 2015, et qu'il est ensuite ouvert à l'adhésion de tous les Etats. L'Accord est soumis à la ratification, à l'acceptation ou à l'approbation des Etats signataires. L'entrée en vigueur est fixée à trente jours après que deux Etats ont déposé leurs instruments d'adhésion.

*

III. LES AVIS

L'avis de la Commission consultative des Droits de l'Homme

Dans son avis du 28 avril 2015, la Commission consultative des Droits de l'Homme au Grand-Duché de Luxembourg (CCDH) salue la signature de cet accord-cadre et souligne l'importance d'une réponse cohérente à la question humanitaire des personnes disparues suite à des conflits armés, de violations de droits de l'homme, de causes naturelles et de catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme. Par sa signature et l'adoption d'une loi portant approbation de cet accord, le Luxembourg témoigne de sa volonté de renforcer l'action afin de mieux combattre ce fléau et de son engagement, au niveau international, en faveur de la dignité humaine des personnes disparues et de leurs proches.

L'avis du Conseil d'Etat

Dans son avis du 6 octobre 2015, le Conseil d'Etat reconnaît l'importance de la mission de la Commission. Il n'a pas d'observation quant à l'article unique du projet de loi. Il remarque cependant que la clause d'approbation anticipée introduite dans l'article IX, point 7, de l'Accord n'est pas suffisamment précise pour répondre aux exigences de l'article 37 de la Constitution. Par conséquent, toutes les modifications ultérieures devront être soumises par le Gouvernement à l'approbation de la Chambre des Députés avant le délai fixé pour leur entrée en vigueur.

*

IV. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration recommande à la Chambre des Députés d'adopter le présent projet de loi dans la teneur qui suit:

*

PROJET DE LOI
portant approbation de l'Accord sur le statut et les fonctions
de la Commission internationale pour les personnes disparues,
fait à Bruxelles, le 15 décembre 2014

Article unique.— Est approuvé l'Accord sur le statut et les fonctions de la Commission internationale pour les personnes disparues, fait à Bruxelles, le 15 décembre 2014.

Luxembourg, le 1^{er} février 2016

La Rapporteuse,
Claudia DALL'AGNOL

Le Président,
Marc ANGEL