

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I <sup>e</sup> L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission des affaires étrangères

Mercredi  
4 juin 2008  
Séance de 10 heures

Compte rendu n° 54

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

- Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées (n° 878) – Mme Geneviève Colot, rapporteure. .... 2
- Système des ressources propres des Communautés européennes (n° 894) – M. Roland Blum, rapporteur ..... 5

**Présidence  
de M. Axel Poniatowski,  
président**



## **Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées (n° 878)**

La commission des affaires étrangères a examiné, sur le rapport de Mme Geneviève Colot, le projet de loi autorisant la ratification de la convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées (n° 878).

**Mme Geneviève Colot, rapporteure**, a indiqué que, le 20 décembre 2006, l'Assemblée générale des Nations unies avait adopté la Convention pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées. Ce texte important est le fruit de 25 années d'efforts continus en faveur des victimes de disparition forcée, déployés par leurs familles, les organisations non gouvernementales mais aussi des Etats, en particulier la France qui a apporté une contribution décisive au succès de ce long processus. Il représente une avancée considérable pour la promotion et la protection des droits de l'homme en prohibant explicitement les disparitions forcées en toutes circonstances. Elle a rappelé que cette pratique, caractéristique des dictatures latino-américaines des années 70 et 80, était aujourd'hui largement répandue dans le monde. En 2005, on recensait ainsi 535 nouveaux cas de disparitions forcées dans 22 pays, 41.000 cas restant non élucidés, sans même évoquer le sort des personnes disparues qui n'a jamais été signalé.

Avant d'aborder le contenu de la Convention, la rapporteure a souhaité évoquer la spécificité du crime de disparition forcée qu'il a été préalablement nécessaire de définir afin de pouvoir combattre l'impunité de ses auteurs ou commanditaires et prévenir cette pratique odieuse. La disparition forcée peut être définie comme l'enlèvement ou la détention d'une personne, commis par des agents de l'Etat, suivi de la dissimulation du sort réservé à la personnes disparue ou du lieu où elle se trouve. Jusqu'à présent, la disparition forcée n'a été traitée, sur le plan juridique, que sous la forme d'une combinaison de violations de plusieurs droits, tels que l'interdiction de la torture ou le droit à la liberté et à la sécurité de sa personne, par exemple. Or, la disparition forcée est un crime qui va au-delà de cette « combinaison » dans la mesure où la notion de déni – dénier aux familles des informations sur leurs proches – est au cœur de cette pratique. C'est la raison pour laquelle la présente Convention précise les éléments constitutifs du crime de disparition forcée, à savoir : une privation de liberté ; son imputabilité à des agents de l'Etat ou à des personnes agissant à son instigation et l'existence d'un refus de reconnaître cette privation de liberté et la dissimulation du sort réservé à la personne disparue. Grâce à cette définition, un traitement efficace des disparitions forcées est désormais possible par des mécanismes internationaux de protection des droits de l'homme et les juridictions nationales. Elle permet ainsi de combler un vide juridique, en prohibant explicitement les disparitions forcées en toutes circonstances, et non plus seulement en cas de conflits armés, comme pouvait le faire le droit international humanitaire. La présente Convention constitue donc le premier traité universel interdisant expressément les disparitions forcées en temps de paix comme en temps de guerre.

Puis, la rapporteure a abordé le contenu même de la Convention dont l'objet est de prohiber les détentions secrètes, d'exiger l'information des familles sur le sort des détenus et d'instituer un mécanisme de surveillance, le Comité des disparitions forcées, doté de pouvoirs d'enquête. En premier lieu, la Convention contre les disparitions forcées vise à combattre l'impunité. Dans cette perspective, elle définit les mesures que doivent prendre les Etats parties pour enquêter sur les disparitions forcées et les constituer en infraction au regard du droit pénal, et même en crime contre l'humanité, quand la pratique est généralisée ou systématique. En ratifiant la Convention, les Etats s'obligent, en effet, à traduire en justice aussi bien les auteurs que les commanditaires et les complices de disparitions forcées. Elle a précisé que la Convention ne visait pas seulement les personnes ayant commis ce crime sur le territoire d'un Etat partie mais aussi les cas où l'infraction alléguée relève d'une autre juridiction.

L'objectif de ce régime de compétence quasi-universelle est qu'aucun responsable d'un crime de disparition forcée ne puisse échapper à la justice. Un tel régime de responsabilité individuelle et de sanction est essentiel pour garantir l'efficacité de la Convention. La présente Convention vise également à satisfaire aux exigences de prévention, en interdisant notamment les lieux de détention secrets. Dans cette perspective, elle édicte toute une série de règles pratiques et de garanties procédurales. La Convention exige notamment des Etats qu'ils gardent toutes les personnes privées de liberté dans des lieux de détention « officiellement reconnus et contrôlés », qu'ils tiennent des registres officiels actualisés sur tous les détenus et qu'ils autorisent ces derniers à communiquer avec leur famille et un avocat.

En second lieu, la Convention contre les disparitions forcées répond à une exigence de justice, en reconnaissant aux victimes et à leurs proches un droit à réparation ainsi qu'à la vérité. Il s'agit du premier traité international à reconnaître que les victimes de la disparition forcée ne sont pas seulement les personnes disparues mais aussi leurs proches qui sont laissés dans l'incertitude. Outre un deuil impossible, les familles des victimes s'exposent, en effet, à des représailles lors de leurs démarches vis-à-vis des autorités pour faire la lumière sur une disparition. Elles subissent, en outre, des difficultés matérielles engendrées par la disparition.

Les familles des personnes portées disparues sont donc elles-mêmes des victimes. C'est la raison pour laquelle la Convention contre les disparitions forcées consacre de nouveaux droits en leur faveur. Elle énonce tout d'abord un droit des victimes à connaître la vérité sur les circonstances de la disparition forcée et le sort de la personne disparue. Elle proclame ensuite un droit des victimes à réparation du préjudice moral et physique subi. Elle oblige également les Etats à reconnaître un régime de prescription plus favorable aux victimes. Enfin, la Convention impose aux Etats parties de prendre les mesures nécessaires pour prévenir et réprimer pénalement l'adoption et le placement d'enfants nés en captivité ou dont les parents sont victimes d'une disparition forcée.

Par ailleurs, la présente Convention institue un « Comité des disparitions forcées », composé de 10 experts indépendants, siégeant à titre personnel et agissant en toute impartialité. Ce Comité assure les fonctions classiques d'un organe de traité, chargé de veiller à l'application de ses dispositions. Il examine les rapports présentés par les Etats parties sur les mesures qu'ils ont prises pour donner effet à leurs obligations au titre de la Convention. Il peut également examiner des communications individuelles et interétatiques. Enfin, le Comité doit soumettre, chaque année, aux Etats parties et à l'Assemblée générale des Nations unies, un rapport sur les activités qu'il aura entreprises en application de la Convention contre les disparitions forcées. La présente Convention prévoit également, de façon tout à fait originale, que le Comité jouera également un rôle préventif. A cette fin, il est doté de pouvoirs d'investigation tandis que lui est reconnue une capacité d'interpellation. Ainsi, le Comité peut être saisi, en urgence, par les proches d'une personne disparue ou toute personne mandatée par ces derniers, d'une demande visant à chercher et retrouver une personne disparue. Le Comité des disparitions forcées peut également effectuer des visites sur place, en cas de grave atteinte à la Convention. Enfin, il peut émettre des appels urgents auprès de l'Assemblée générale des Nations unies, s'il reçoit des informations selon lesquelles la disparition forcée est pratiquée de manière généralisée ou systématique sur le territoire d'un des Etats parties à la Convention.

Pour conclure, la rapporteure a mis l'accent sur le rôle moteur joué par notre pays dans l'élaboration, puis l'adoption de la présente Convention. La France a, en effet, été à l'origine, en 1979, de la première résolution présentée à l'Assemblée générale des Nations unies sur le thème des disparitions forcées. Notre pays a également présidé le groupe de travail qui est à l'origine de l'élaboration du texte. Compte tenu de cette implication, la France a eu l'honneur d'accueillir, le 6 février 2007, la cérémonie de signature de la présente

Convention. A ce jour, 73 pays ont signé la Convention internationale contre les disparitions forcées et 4 l'ont ratifiée. Il est aujourd'hui indispensable que la France, dont l'engagement tenace a grandement contribué au succès du processus, ratifie dans les meilleurs délais cette Convention. Il est tout aussi nécessaire que notre pays se mobilise pour parvenir aux 20 ratifications nécessaires à l'entrée en vigueur effective de ce traité essentiel.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, Mme Geneviève Colot a recommandé l'adoption du projet de loi n°878.

**Le Président Axel Poniatowski** s'est interrogé sur la composition du Comité des disparitions forcées, prévu par la Convention, ainsi que sur ses modalités de constitution.

**Mme Geneviève Colot, rapporteure**, a précisé que le Comité des disparitions forcées serait constitué de dix experts indépendants, possédant une compétence reconnue dans le domaine des droits de l'homme, qui seront désignés au moment de l'entrée en vigueur de la Convention.

**M. François Rochebloine** a souhaité savoir si la Convention prévoyait la participation de grandes associations internationales à ce Comité.

**Mme Geneviève Colot, rapporteure**, a tout d'abord souligné le rôle important de ces organisations dans l'élaboration de la Convention contre les disparitions forcées, notamment celle du Comité international de la Croix-Rouge (CICR). Parmi ces organisations, Amnesty International a considéré que la Convention représentait, en termes d'efficacité potentielle, « *l'un des instruments relatifs aux droits humains les plus vigoureux jamais adoptés par les Nations unies* ». Une telle déclaration témoigne du soutien apporté par les organisations non gouvernementales au dispositif institué par la présente Convention. En ce qui concerne le Comité des disparitions forcées, la Convention prévoit que ses membres seront élus par les Etats parties, selon une répartition géographique.

**M. Jacques Remiller** a demandé quelles étaient les modalités précises de désignation des membres du Comité.

**Mme Geneviève Colot, rapporteure**, a précisé que ses membres seraient élus pour une durée de quatre ans, rééligibles une fois.

**Mme Martine Aurillac** a souhaité connaître la liste des pays ayant déjà ratifié la Convention.

**Mme Geneviève Colot, rapporteure**, a indiqué que l'Albanie, l'Argentine, le Honduras et le Mexique avait déjà procédé à la ratification.

**M. André Schneider** a demandé quels pays étaient véritablement concernés par l'objet de cette convention.

**Mme Geneviève Colot, rapporteure**, a rappelé qu'initialement la pratique des disparitions forcées était apparue dans les dictatures latino-américaines des années 70 et 80. A l'heure actuelle, cette pratique s'est malheureusement largement répandue puisqu'on recense des cas de disparitions forcées dans vingt-deux pays. Un nombre important d'Etats est donc concerné, en particulier dans des zones de conflits ou soumises à de fortes tensions, comme cela a pu être le cas dans les Balkans, notamment.

Conformément aux conclusions de la rapporteure, la commission a *adopté* le projet de loi (n° 878).

## **Système des ressources propres des Communautés européennes (n° 894)**

La commission des affaires étrangères a examiné, sur le rapport de M. Roland Blum, le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de la décision du Conseil relative au système des ressources propres des Communautés européennes (n° 894).

**M. Roland Blum, rapporteur**, a tout d'abord rappelé que dix-huit mois avaient été nécessaires aux dirigeants européens pour parvenir, en décembre 2005, à un compromis sur les « perspectives financières » 2007-2013. La présente décision, communément appelée décision « ressources propres », représente la traduction juridique du volet « recettes » de cet accord politique qui ouvre la voie à une remise en cause très progressive du « chèque » britannique.

Cette décision est la sixième du genre depuis l'instauration, en 1970, d'un mécanisme de ressources propres qui distingue les Communautés européennes des autres organisations internationales dont le financement repose exclusivement sur les contributions des Etats membres. La nouvelle décision du Conseil s'inscrit dans le prolongement de la précédente décision « ressources propres » adoptée en 2000, dont elle reprend les grands principes.

Le système de financement du budget communautaire reste en effet composé de quatre ressources distinctes :

- deux ressources propres dites « traditionnelles », qui correspondent d'une part aux prélèvements agricoles et d'autre part aux droits de douane perçus dans le cadre des politiques communautaires ;

- la ressource TVA, créée en 1970 parce que les ressources propres traditionnelles ne suffisaient plus pour financer le budget communautaire ;

- la ressource PNB, créée en 1988, parce que la ressource TVA ne suffisait à son tour plus à financer le budget. C'est également à cette date qu'a été fixé un plafond des ressources propres qui ne doivent pas dépasser un pourcentage du PNB, établi à 1,14% en 1988 puis à 1,27 % depuis 2000.

Le rapporteur a indiqué qu'au fil du temps, la répartition entre les quatre ressources propres s'était trouvée profondément modifiée, avec la prépondérance prise par la ressource PNB. Parallèlement, le système des ressources propres a fait l'objet d'ajustements à travers la mise en place de mécanismes de correction destinés à le rendre plus équitable. C'est ainsi que le Royaume-Uni a obtenu de ses partenaires, lors du Conseil européen de Fontainebleau de 1984, le droit de bénéficier d'un « rabais » sur sa contribution au budget communautaire. La France est le premier contributeur à la correction britannique puisque notre pays finance 1,5 milliard d'euros des 5,8 milliards d'euros qu'il représente en 2008.

L'application de la nouvelle décision « ressources propres » du 7 juin 2007 se traduit par une contribution française totale de 135,5 milliards d'euros sur la période 2007-2013.

Après avoir exposé, dans ses grandes lignes, l'architecture du système des ressources propres, le rapporteur a présenté les principaux changements prévus par la nouvelle décision, qui comprend deux modifications principales.

La première modification est relative à la remise en cause progressive du « rabais » britannique. Si en 1984, le Royaume-Uni enregistrait le solde net négatif exprimé

en pourcentage du PNB de loin le plus élevé au sein de la Communauté, sa situation est aujourd'hui sensiblement différente. Le Royaume-Uni est en effet devenu l'un des Etats les plus riches de l'Union. Certes, ce pays demeure, avant application de la correction, un important contributeur net, mais quatre autres Etats membres (l'Allemagne, les Pays-Bas, la Suède et, dans une moindre mesure, l'Autriche) sont confrontés à des soldes nets négatifs du même ordre de grandeur que le Royaume-Uni. Devant la pression de leurs partenaires, les Britanniques ont ainsi dû se résigner à accepter la remise en cause, du moins partielle, de leur « rabais ». La présente décision « ressources propres » met ainsi fin au paradoxe selon lequel le Royaume-Uni, fervent promoteur de l'élargissement, est l'un des États membres qui contribue le moins à son financement.

Le mécanisme de correction en faveur du Royaume-Uni est maintenu dans son principe mais ses modalités d'application sont sensiblement revues. Il est ainsi prévu qu'à compter de 2009, le Royaume-Uni prendra sa part aux coûts liés à l'élargissement, à l'exception toutefois des dépenses agricoles de marché. La contribution supplémentaire qui en résulte ne devra toutefois pas dépasser 10,5 milliards d'euros au cours de la période 2007-2013.

Le rapporteur a alors précisé que le Royaume-Uni n'était pas le seul pays de l'Union à bénéficier d'un rabais. En effet, au titre de l'équité, la décision du Conseil prévoit, pour la période 2007-2013, l'existence d'un abattement annuel de 605 millions d'euros de la contribution des Pays-Bas et de 150 millions d'euros de la contribution de la Suède.

La seconde modification apportée par la nouvelle décision « ressources propres » concerne la diminution du taux d'appel de TVA qui passe de 0,50 % à 0,30 %. Un taux d'appel minoré (entre 0,10 % et 0,22%) est prévu pour quatre Etats membres très fortement contributeurs nets : l'Allemagne, les Pays-Bas, la Suède et l'Autriche. Le financement du « manque à gagner » au titre de la ressource propre TVA s'opère à travers la ressource RNB.

Au-delà de la présente décision du Conseil, le système même des ressources propres fait l'objet de critiques récurrentes. Le rapporteur a alors observé que si un consensus se dégagait pour dénoncer les limites du mode actuel de financement de l'Union, aucun accord ne semblait en revanche se dessiner, à ce stade, sur un modèle alternatif.

L'évolution du système des ressources propres se caractérise par une complexité croissante qui nuit à la transparence et à la compréhension. La pratique du calcul des soldes nets conduit à opposer les pays contributeurs au budget communautaire à ceux qui en sont les bénéficiaires. Ceci a pour effet d'exacerber les égoïsmes nationaux et d'encourager les Etats membres à privilégier le financement des politiques dont ils profitent directement.

Depuis l'accord de Fontainebleau de 1984, des mécanismes de correction ont été mis en place qui provoquent une complexité telle que cela nuit à la transparence d'un budget européen devenu illisible pour les citoyens. Dans une résolution adoptée le 29 mars 2007, le Parlement européen a ainsi stigmatisé les faiblesses du système actuel et proposé de le réformer. Les propositions du Parlement européen contribueront à nourrir la réflexion qui s'ouvrira prochainement dans le cadre de la clause de réexamen des perspectives financières qui doit intervenir en 2008-2009 conformément aux conclusions du Conseil européen de décembre 2005.

La Commission européenne a ainsi engagé une vaste consultation publique dont la clôture est prévue le 15 juin prochain. Dans son document de consultation, la Commission pose notamment la question de la mobilisation de ressources supplémentaires pour financer le budget européen. La question est également clairement posée de savoir si la correction britannique et les divers mécanismes compensatoires actuellement en vigueur demeurent

justifiés. Dans leur contribution à cette consultation publique, les autorités françaises plaident pour des ressources propres « *justes, équitables et lisibles* » et appellent à une réflexion sur de nouveaux mécanismes de financements propres pour l'Union.

Quel rôle jouera la présidence française de l'Union dans le réexamen du cadre financier pluriannuel ? Tout dépendra de la date à laquelle la Commission européenne publiera son rapport sur le résultat de la consultation publique, pour le moment envisagé pour « fin 2008 / début 2009 ».

En conclusion, le rapporteur a rappelé que l'entrée en vigueur de la décision « ressources propres » du Conseil du 7 juin 2007 était conditionnée à son approbation par tous les Etats membres et s'appliquera avec un effet rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier 2007, date d'entrée en vigueur des perspectives financières 2007-2013.

Considérant que cette décision du Conseil orientait le financement de l'Union sur la voie d'une plus grande équité, le rapporteur a recommandé l'adoption du présent projet de loi.

**Le Président Axel Poniatowski** a souligné que le financement de l'Union était un sujet à la fois très important et particulièrement complexe. Evoquant le « chèque britannique » d'un montant de 5,8 milliards d'euros en 2008, il a souhaité connaître la raison pour laquelle d'autres Etats bénéficient également d'un rabais forfaitaire sur leur contribution budgétaire.

**Le rapporteur** a expliqué que c'est par souci d'équité que les pays les plus fortement contributeurs nets que sont l'Allemagne, l'Autriche, les Pays-Bas et la Suède bénéficiaient d'une réduction de leur contribution.

**M. François Rochebloine** a demandé des précisions sur la remise en cause du rabais britannique.

**Le rapporteur** a indiqué que le Royaume-Uni prendra progressivement en charge les coûts liés à l'élargissement, à l'exception toutefois des dépenses agricoles de marché. La contribution supplémentaire britannique qui en résulte est toutefois plafonnée à 10,5 milliards d'euros sur la période 2007-2013.

**M. Marc Dolez** a déclaré que l'exigence de l'unanimité pour l'entrée en vigueur de la décision « ressources propres » conférerait un droit de veto à chaque Etats membre, et en particulier à celui concerné par une réduction de son rabais.

**Le rapporteur** a rappelé que la présente décision « ressources propres » résultait d'un accord politique conclu en décembre 2005 à l'unanimité des Etats membres. Il a indiqué que le Royaume-Uni faisait partie des treize Etats qui ont achevé leur procédure de ratification.

Conformément aux conclusions du rapporteur, la commission a *adopté* le projet de loi (n° 894).