

Politique cohérente vis-à-vis des régimes autoritaires contre lesquels l'Union européenne applique des mesures restrictives

Recommandation du Parlement européen du 2 février 2012 à l'intention du Conseil contenant une proposition de recommandation du Parlement européen à l'intention du Conseil sur la définition d'une politique cohérente vis-à-vis des régimes autoritaires contre lesquels l'Union européenne applique des mesures restrictives, lorsqu'ils exercent des intérêts personnels et commerciaux à l'intérieur des frontières de l'Union européenne (2011/2187(INI))

Le Parlement européen,

- vu la proposition de recommandation à l'intention du Conseil présentée par Graham Watson, au nom du groupe ALDE, sur la définition d'une politique cohérente vis-à-vis des régimes autoritaires contre lesquels l'Union européenne applique des mesures restrictives, lorsqu'ils exercent des intérêts personnels et commerciaux à l'intérieur des frontières de l'Union européenne (B7-0235/2011),
- vu la charte des Nations unies, en particulier les articles 1er et 25 et, au chapitre VII, les articles 39 et 41 de celle-ci,
- vu l'ensemble des conventions des Nations unies sur les droits de l'homme et leurs protocoles facultatifs,
- vu le pacte international relatif aux droits civils et politiques et les deux protocoles facultatifs qui l'accompagnent,
- vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (la Convention européenne des droits de l'homme),
- vu la résolution 1674 du Conseil de sécurité des Nations unies du 28 avril 2006, qui réaffirme les dispositions du document final du Sommet mondial de 2005 sur la responsabilité de protéger les populations contre le génocide, les crimes de guerre, l'épuration ethnique et les crimes contre l'humanité;
- vu la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne,
- vu la stratégie européenne de sécurité (ESS) intitulée "Une Europe sûre dans un monde meilleur", adoptée par le Conseil européen le 12 décembre 2003;
- vu les résolutions 1267 (1999), sur la situation en Afghanistan, et 1371 (2001), sur la situation dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine, du Conseil de sécurité des Nations unies,
- vu l'article 21, paragraphe 2, et l'article 22, paragraphe 36, du traité sur l'Union européenne (traité UE),
- vu l'article 215 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

- vu la décision-cadre 2003/577/JAI du Conseil du 22 juillet 2003 relative à l'exécution dans l'Union européenne des décisions de gel de biens ou d'éléments de preuve¹,
- vu le document du Conseil intitulé "Création d'une formation "Sanctions" du groupe des conseillers pour les relations extérieures (RELEX/Sanctions)" du 22 janvier 2004 (5603/2004),
- vu le document du Conseil intitulé "Principes de base concernant le recours aux mesures restrictives", du 7 juin 2004 (10198/1/2004),
- vu l'arrêt du tribunal de première instance dans l'affaire Yusuf et Al Barakaat International Foundation contre Conseil de l'Union européenne et Commission des Communautés européennes (ECR 11-3533 (2005)),
- vu la décision-cadre 2006/783/JAI du Conseil du 6 octobre 2006 relative à l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux décisions de confiscation²,
- vu le document du Conseil intitulé "Meilleures pratiques de l'UE en ce qui concerne la mise en œuvre effective de mesures restrictives", du 9 juillet 2007 (11679/2007),
- vu le document du Conseil intitulé "Mise en œuvre de la position commune 2001/931/CFSP du 21 juillet 2007 (10826/1/2007),
- vu le document du Conseil intitulé "Meilleures pratiques de l'UE en ce qui concerne la mise en œuvre effective de mesures restrictives", du 24 avril 2008 (08666/1/2008),
- vu la position commune 2009/67/PESC du Conseil du 26 janvier 2009 portant mise à jour de la position commune 2001/931/PESC relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme et abrogeant la position commune 2008/586/PESC³,
- vu le document du Conseil intitulé "Lignes directrices concernant la mise en œuvre et l'évaluation de mesures restrictives (sanctions) dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE", mises à jour en dernier lieu le 15 décembre 2009 (17464/2009),
- vu sa résolution du 4 septembre 2008 sur l'évaluation des sanctions communautaires prévues dans le cadre des actions et politiques de l'UE dans le domaine des droits de l'homme⁴,
- vu la directive 2005/60/CE relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux, y compris le financement du terrorisme⁵,
- vu les ressources afférentes à la politique extérieure des États membres,
- vu l'article 121, paragraphe 3, de son règlement,
- vu le rapport de la commission des affaires étrangères (A7-0007/2012),

¹ JO L 196 du 2.8.2003, p. 45.

² JO L 328 du 24.11.2006, p. 59.

³ JO L 23 du 27.1.2009, p. 37.

⁴ JO C 295 E du 4.12.2009, p. 49.

⁵ JO L 309 du 25.11.2005, p.15.

Généralités relatives à l'approche de l'UE à l'égard des régimes autoritaires

- A. considérant que le nouvel article 21 du traité UE, introduit par l'article 1(24) du traité de Lisbonne, reconnaît que les actions de l'Union visent à promouvoir la démocratie, l'État de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, les principes d'égalité et de solidarité et le respect des principes de la Charte des Nations unies et du droit international,
- B. considérant que les sanctions sont mises en œuvre en application des objectifs de la PESC énoncés à l'article 21 du traité UE qui incluent, de manière non exhaustive, la promotion de la paix et de la sécurité internationales, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'État de droit, ainsi que la consolidation de la démocratie et de la bonne gouvernance,
- C. considérant que, dans le cadre de la PESC, les mesures restrictives ou les sanctions sont considérées comme des mesures coercitives ne faisant pas appel à la force, par exemple les embargos sur les armes, les sanctions commerciales, financières ou économiques, le gel d'avoirs, les interdictions de vol, les restrictions d'accès, les sanctions diplomatiques, le boycottage de manifestations sportives et culturelles et la suspension de la coopération avec le pays tiers concerné,
- D. considérant que l'application de sanctions ou de mesures restrictives est efficace dans la mesure où elle s'inscrit dans une stratégie cohérente et globale de l'Union européenne et de ses États membres dans le domaine des droits de l'homme;
- E. considérant que les "sanctions ciblées" prennent la forme de sanctions personnelles, de mesures économiques sélectives et de mesures diplomatiques, comme les interdictions de visa, le gel des avoirs, les embargos sur l'exportation ou l'importation de certaines matières premières, les interdictions de vol, les interdictions d'investissement ou la limitation des contacts officiels;
- F. considérant que des désaccords entre les États membres sont souvent à l'origine d'une application incohérente des mesures restrictives, laquelle exerce des effets défavorables sur la crédibilité de l'Union européenne et sur l'efficacité desdites mesures,
- G. considérant que l'Union a souvent appliqué sa politique de sanctions d'une manière incohérente, en infligeant un traitement différent à des pays tiers qui affichaient pourtant un bilan semblable sur le plan du respect des droits de l'homme et de la démocratie, suscitant ainsi la critique d'appliquer une politique de "deux poids, deux mesures";
- H. considérant qu'avec les avancées informatiques la notion de frontières nationales devient de plus en plus anachronique et que dans un monde globalisé la capacité d'isoler un pays ou ses élites s'amenuise;
- I. considérant que la plupart des pays faisant l'objet de sanctions sont des pays qui sont restés particulièrement isolés par rapport au système international et dont les sociétés tireraient un bénéfice maximal d'une ouverture internationale, dans une optique de changement; considérant que dans certains cas les mesures restrictives, notamment celles qui visent telle ou telle personne, peuvent néanmoins avoir des effets dissuasifs et psychologiques;
- J. considérant que les décisions de sanctions de l'Union ne devraient être prises qu'à l'issue

d'une évaluation approfondie de la manière la plus efficace d'amener le changement démocratique dans le pays concerné; considérant que toute décision devrait être accompagnée d'une justification à cet égard;

- K. considérant que l'Union européenne représente pour nombre de dirigeants autoritaires ainsi que pour les personnes gravitant dans leur orbite un pôle d'attraction en matière d'investissement, de biens immobiliers et dans les domaines bancaire et des soins de santé ainsi qu'une région où ils bénéficient de la libre circulation et de la liberté de dépenser des richesses souvent acquises de manière douteuse;
- L. considérant que la possibilité offerte aux dirigeants autoritaires de convertir leur pouvoir en richesse personnelle, y compris en détournant ou en accaparant des fonds publics, les incite à rester au pouvoir et renforce leur capacité de le faire; considérant que des études complémentaires doivent être menées afin de réduire la relation entre l'aide étrangère au développement ou à d'autres fins et l'enrichissement de dirigeants autoritaires et de leurs proches;
- M. considérant que, faute d'une action concertée, une information exacte sur les avoirs détenus dans l'UE par des dirigeants autoritaires est difficile à obtenir, et que l'UE doit persévérer dans sa recherche d'information,
- N. considérant que les dirigeants frappés de sanctions ne seront effectivement touchés que s'ils font personnellement l'objet de pressions prenant la forme de restrictions à la possibilité de déplacer ou d'investir leur argent, d'accès à leurs actifs financiers, de leurs possibilités de déplacement et d'accès à certains biens et services ou de représentation diplomatique;
- O. considérant que la multiplicité des acteurs internationaux et régionaux rend nécessaire un dialogue et des mécanismes de consultation formels et informels entre ces acteurs,
- P. considérant qu'un aspect essentiel d'une politique efficace à l'égard des régimes autoritaires doit consister à établir l'équilibre entre une diplomatie coercitive, englobant des mesures restrictives, assortie d'une communication claire, et des options constructives ne faisant pas appel à la force mais aux ressources des politiques extérieures de l'UE et des États membres préférant un dialogue critique et progressif à l'isolement;
- Q. considérant que la procédure d'évaluation, qui permet d'étendre, d'alléger ou de lever les sanctions en réaction aux changements intervenus dans les agissements des dirigeants visés, est essentielle à l'efficacité des mesures de restriction et doit être menée de façon rigoureuse et stratégique;
- R. considérant que toutes les mesures restrictives doivent être conformes aux droits de l'homme, au droit humanitaire international, à la légalité, à la proportionnalité et au droit de recours, et ne doivent en aucun cas pénaliser la population la plus vulnérable du pays concerné par ces mesures,

1. adresse au Conseil les recommandations suivantes:

Élaborer des définitions plus claires

- a) élaborer des critères clairs concernant les cas dans lesquels des mesures restrictives doivent être appliquées, les objectifs de ces mesures, les formes de sanctions à prévoir et

des orientations concernant leur évaluation périodique ainsi que la procédure de réexamen à suivre, en consultation avec le Parlement européen; élaborer les critères de manière à renforcer le caractère systématique et la crédibilité des sanctions de l'Union tout en ménageant suffisamment de souplesse au niveau opérationnel pour permettre à l'Union de jouer de cet instrument comme d'un argument de négociation dans ses relations extérieures;

- b) définir clairement et explicitement qui doit être visé par les sanctions dans le cas d'États défaillants ou d'acteurs ne relevant pas de l'État, tout en sachant pertinemment que les structures sont souvent opaques;
- c) inscrire les sanctions dans un contexte de politique plus large, déterminer leurs objectifs à court et à long terme dans le cadre d'un processus de démocratisation durable;
- d) reconnaître que les sanctions ne constituent pas une fin en soi et assortir leur application de critères de levée bien définis et réalisables;
- e) soutenir systématiquement l'action du tribunal pénal international en veillant à ce que les procédures et les arrêts de ce tribunal soient dûment pris en compte dans la politique de sanction de l'UE;
- f) demander aux États membres de l'Union d'appliquer le principe de compétence universelle à la lutte contre l'impunité et les crimes contre l'humanité dans le but d'améliorer le système de justice pénale internationale;

Mettre sur pied une politique de sanctions efficace

- g) veiller à maximiser la collaboration et les synergies entre les 27 États membres de l'UE, en les exhortant à parler d'une voix unique et cohérente lorsqu'il s'agit de condamner les régimes autoritaires dans le cadre d'une approche intégrée unique de l'Union;
- h) reconnaître que les sanctions qui ne sont pas coordonnées à l'échelle internationale peuvent être inefficaces et aboutir à des effets contraires à leurs objectifs déclarés, peuvent affecter la transparence, la crédibilité et la cohérence de la politique de sanction européenne et renforcer les régimes autoritaires ou réduire la marge de négociation ou le crédit de l'UE et de ses États membres vis-à-vis de l'État en question; améliorer la coordination et l'échange d'informations entre les États membres grâce à des procédures claires;
- i) appliquer les régimes de sanction prévus avec rigueur et uniformité, en s'employant à éviter les inégalités de traitement et en étendant leur champ d'application aux cas de violation des libertés fondamentales, en particulier lorsqu'il s'agit des libertés de culte et d'expression; faire en sorte que les pays de l'Espace économique européen et les États candidats à l'adhésion à l'Union européenne appliquent aussi les mesures restrictives et échangent les informations pertinentes avec l'Union;
- j) appliquer des sanctions ou des mesures restrictives ciblées sur l'objectif visé et proportionnées à celui-ci, censées n'exercer leurs effets que sur les élites responsables des régimes répressifs ou criminels ou sur les responsables n'appartenant pas à l'État du pays concerné, en réduisant au minimum possible les répercussions défavorables sur la population civile, en particulier les catégories les plus vulnérables de celle-ci;

- k) veiller à ce que l'aide étrangère au développement ou à d'autres fins ne serve pas, au bout du compte, à l'enrichissement des dirigeants autoritaires et de leurs proches;
- l) veiller, dans la mesure du possible, à ce que toute politique de sanction bénéficie du soutien de la société civile du pays concerné; améliorer la qualité et la transparence de la phase de compte rendu afin de permettre une quantification précise des aides distribuées et de leur contribution réelle à la satisfaction des besoins de la société civile;
- m) veiller à ce qu'il n'y ait pas deux poids, deux mesures lors de l'adoption de mesures restrictives ou de sanctions et que celles-ci s'appliquent quels que soient les intérêts politiques, économiques et sécuritaires;
- n) veiller à ce que les mesures restrictives qui limitent les activités commerciales des entreprises européennes dans les pays sanctionnés ne profitent pas aux concurrents de pays tiers;
- o) veiller à ce que les chefs des missions et délégations de l'UE soient étroitement associés à la détermination, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation des mesures restrictives et de leurs conséquences sur place en participant à la réalisation d'analyses d'impact; veiller à ce que l'information afférente soit communiqué sans retard au Parlement européen;
- p) veiller à ce que, dans le pays concerné par les mesures restrictives, les principaux acteurs militant en faveur de la démocratie et des droits de l'homme soient étroitement associés à la détermination, à la mise en œuvre et à l'évaluation des mesures restrictives;
- q) charger les structures existantes du SEAE et de la Commission de réaliser une analyse approfondie de la situation de l'organisation économique et sociale du pays en question avant et après l'adoption de sanctions, d'étudier à cet égard les effets directs et indirects de toutes les mesures sur les sphères politique et socioéconomique de la société en question, et de tenir compte des effets sur le monde des affaires, les groupes de la société civile, l'opposition politique, voire sur les partisans des réformes au sein du gouvernement;
- r) faire en sorte que le service RELEX joue son rôle en effectuant des études sur l'adoption de sanctions, l'évaluation des sanctions en vigueur, et développe des bonnes pratiques en ce qui concerne l'application de mesures restrictives et à ce qu'il rende compte régulièrement au Conseil et au Parlement de ses conclusions;
- s) charger les services juridiques et autres services compétents de l'UE de conseiller le Conseil sur les précautions à prendre pour éviter que les personnes visées par les sanctions n'éluent celles-ci;
- t) charger le SEAE et la Commission d'adopter une approche plus intégrée en matière de partage d'expérience et de connaissance dans le domaine de l'élaboration, de la mise en œuvre et de l'analyse des sanctions;
- u) charger le Conseil et la Commission d'allouer suffisamment de temps et de ressources, d'engager des experts nationaux bien informés et du personnel spécialisé dans les droits de l'homme pour les analyses précédant la conception des sanctions et l'évaluation de l'efficacité des sanctions;

- v) inviter la Commission et les États membres à coordonner l'application des embargos sur les armes qui relèvent des compétences des États membres;
- w) charger la Commission et les États membres de présenter chaque année un rapport sur la mise en œuvre des sanctions et leur efficacité;
- x) inviter la France et le Royaume-Uni ainsi que tout membre européen non permanent du Conseil de sécurité des Nations unies à œuvrer pour faire en sorte que les résolutions du Conseil de sécurité soient appliquées avec rigueur et complètement;
- y) envisager, le cas échéant, d'activer les clauses "éléments essentiels" dans les échanges bilatéraux, qui permettent à l'Union d'imposer des sanctions pour violation des droits de l'homme et des principes démocratiques et de mener une politique étrangère européenne cohérente afin de soutenir les mesures visant les régimes autoritaires;

Adhésion à une politique cohérente à l'intérieur des frontières de l'UE

- z) exhorte les États membres de l'UE à révéler que les dirigeants de régimes frappés de sanctions possèdent des actifs sur leur territoire ainsi que la valeur approximative et la localisation de ces actifs; demander aux États membres de l'Union de coopérer en échangeant les informations afférentes par l'intermédiaire des bureaux de recouvrement des avoirs existants et du réseau CARIN; renforcer la coopération entre les États membres de l'Union en ce qui concerne l'identification et la confiscation de ces actifs;
- aa) inviter les États membres de l'UE à assurer une application rigoureuse de sanctions financières ou de mesures restrictives ciblées, par exemple:
 - étendre le champ d'application de la directive 2005/60/CE relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme afin qu'elle s'applique obligatoirement à toutes les tentatives d'ouverture de compte ou de dépôt d'argent par des dictateurs faisant l'objet de sanctions ou les personnes et entités physiques et morales qui leur sont associées puisque cet argent provient de crimes, de vols et de détournements, et explorer les possibilités d'autres mécanismes préventifs pour enrayer le dépôt de fonds publics détournés auprès d'établissements financiers de l'Union;
 - le refus de prêts, le resserrement des mesures concernant le remboursement des prêts et le gel des dépôts, afin d'obtenir que, dans la pratique, ces mesures privent les personnes et les entités visées d'accès aux services financiers relevant de la juridiction de l'UE;
- ab) veiller à ce que les mesures restrictives économiques et financières, y compris les sanctions financières ciblées, soient appliquées par toutes les personnes et entités opérant dans l'Union, y compris les ressortissants de pays tiers, ainsi que par les citoyens ou entités économiques de l'Union qui opèrent en dehors des frontières de l'Union tout en étant enregistrés ou établis conformément à la législation d'un État membre de l'Union;
- ac) veiller à ce que les dirigeants sanctionnés ainsi que les personnes et entités physiques et morales qui leur sont manifestement associées se voient interdire rigoureusement de détenir des actifs et des biens sur le territoire de l'UE;

- ad) inviter les États membres de l'Union à interdire aux écoles, universités, aux cercles de réflexion et autres instituts universitaires d'accepter des financements, des subventions ou des dons provenant de dirigeants sanctionnés et de personnes physiques et morales qui leur sont liées et assurer la transparence de leurs financements privés;
- ae) inviter les États membres de l'Union à interdire aux associations sportives (notamment les clubs de football) et aux organisations caritatives d'accepter des financements, des subventions ou des dons de dirigeants sanctionnés et de personnes physiques et morales qui leur sont liées;
- af) inviter les États membres de l'UE à appliquer avec rigueur l'interdiction de voyager frappant les dirigeants sanctionnés de manière à les empêcher de se déplacer dans l'UE à toute autre fin que des raisons humanitaires;
- ag) inviter les États membres de l'UE à mener activement des enquêtes et, le cas échéant, à poursuivre en Europe les personnes ou entités morales qui ont aidé des dirigeants sanctionnés et les personnes qui leur sont associées à se soustraire aux sanctions qui leur ont été légalement imposées;

Prolongement

- ah) inviter l'UE à s'employer à obtenir un appui international à ses politiques, en particulier auprès des acteurs influents du pays concerné et des organisations internationales et associer pleinement le Parlement européen à ce processus;
- ai) inviter l'UE à renforcer la légitimité et le soutien du public et des milieux politiques à ses mesures, y compris aux mesures restrictives et aux sanctions prises au niveau de l'UE et au niveau international, en particulier dans les pays des régimes sanctionnés, et à associer le Parlement à cette démarche;
- aj) inviter l'Union, en l'absence de sanctions ou de mesures restrictives du Conseil de sécurité des Nations unies, à coopérer avec les États qui appliquent des sanctions, à échanger des informations et à coordonner ses actions afin de veiller à obtenir le meilleur résultat possible à l'échelle internationale et de maximiser l'efficacité de l'application des mesures communautaires;
- ak) inviter la Haute représentante, les chefs de mission et le SEAE à communiquer clairement aux dirigeants visés par les sanctions ce qu'ils attendent d'eux et à fixer des objectifs précis et réalisables afin d'induire des changements positifs, et à offrir une assistance technique appropriée;
- al) inviter les États membres à partager l'information sur les personnes concernées, dans la mesure de ce que permet la loi, avec d'autres pays, les institutions compétentes de l'UE et les organisations internationales;
- am) inviter les États membres à assurer au public un degré raisonnable d'accès à l'information sur les mesures nationales en matière de sanctions;
- an) inviter le Conseil à consulter pleinement le Parlement européen dans le contexte de l'évaluation des sanctions et à solliciter la contribution du Parlement aux orientations politiques et à la définition du cadre de la politique de sanction de l'UE;

- ao) rappeler que la diplomatie coercitive doit s'assortir de mesures positives telles que l'aide au développement, la coopération économique durable et le soutien à la société civile;
- ap) accompagner les sanctions et l'évaluation de celles-ci de mesures basées sur la coopération et le dialogue avec les organisations de la société civile et les populations des pays concernés, à l'effet de développer ou de renforcer une culture de la démocratie et des droits de l'homme dans lesdits pays;
- aq) s'engager à mobiliser les avoirs gelés ou saisis afin de les rapatrier dans les meilleurs délais dans le pays, au profit de la population;

o

o o

2. charge son Président de transmettre la présente recommandation au Conseil et, pour information, à la Commission et au SEAE.