PARLEMENT EUROPÉEN

2004 *2009*

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

24 août 2004

DOCUMENT DE TRAVAIL

sur le gel de biens de personnes poursuivies par le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

Rapporteur: Jean-Louis Bourlanges

Contexte

1. Désireux de soutenir la stratégie du Tribunal Pénal International pour l'ex-Yougoslavie [1] le Conseil de sécurité des Nations Unies avait le 28 août 2003 demandé, entre autre aux *" États Membres d'envisager de prendre des mesures à l'encontre des personnes, groupes et organisations qui aident les accusés non appréhendés à continuer de se soustraire à la justice, notamment pour les empêcher de voyager et geler leurs avoirs,"* (6ème considérant de la Résolution 1503 (2003)[2]

2. S'agissant d'une résolution fondée sur le Titre VII de la Charte des NNUU ([3]) "ACTION EN CAS DE MENACE CONTRE LA PAIX, DE RUPTURE DE LA PAIX ET D'ACTE D'AGRESSION" le Conseil de l'Union européenne s'est accordé en mai dernier sur une "Position commune" au titre de la politique étrangère et de défense par laquelle l'Union s'engage à donner suite à la demande du Conseil de sécurité. Dans le projet de "Position commune" ont été indiquées les premières personnes dont les biens devraient être gelés le Conseil se réservant, par les mêmes moyens, de mettre à jour la liste eu égard aux travaux du TPIY.

3. Cette "Position commune" devant être transposée dans le droit communautaire comme cela est prévu par l'art. 301 du TCE ([4]) la Commission a soumis une proposition de règlement qui dispose le gel des avoirs sur tout le territoire de la Communauté. S'agissant d'une exception à la libre circulation des capitaux, la base juridique est aussi l'art. 60 p. 1 du TCE ([5]).
   Le règlement a été aussi fondé sur l'art. 308 du Traité (pouvoir implicite de la Communauté) en raison du fait que, selon l'interprétation stricte donnée par le Conseil, les mesures prévues par l'art. 301 visent des pays tiers et non pas des personnes physiques. Cette solution avait été déjà suivie lors de l'adoption des Règlements (CE) 2580/01/CE et 881/02 ([6]) qui visaient le gel des biens d'organisations terroristes.

   4.Le recours à l'art. 308 TCE a imposé la consultation du Parlement européen et celle-ci a été décidée faisant appel à la procédure d'urgence prévue à l'art. 112 du règlement intérieur en vue d'un vote lors de la plénière de septembre 2004.
   A l'occasion de la consultation du Parlement sur le projet de Règlement, le Conseil a également transmis le texte de l'orientation qu'il avait déjà définie lors de l'examen de la proposition de la Commission.

Observations quant au fond des propositions soumises au PE

L'initiative du Conseil complète d'autres mesures déjà prises par le Conseil pour bloquer la circulation des accusés recherchés depuis dix ans par le TPIY ([7]).

---

[1] Le TPIY a été créé par le Conseil de sécurité des NNUU en 1993 sur la base du Chapitre VII de la Charte. Le mandat du TPIY est celui de poursuivre les violations graves du droit humanitaire international commises dans l'ex Yougoslavie après le 1er Janvier 1991.

[2] Document accessible à l'adresse rubriques "Résolutions" : http://www.un.org/french/docs/cs/

[3] Voir : http://www.un.org/french/aboutun/charte/index.html

[4] *"Article 301 Lorsqu'une position commune ou une action commune adoptées en vertu des dispositions du traité sur l'Union européenne relatives à la politique étrangère et de sécurité commune prévoient une action de la Communauté visant à interrompre ou à réduire, en tout ou en partie, les relations économiques avec un ou plusieurs pays tiers, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, prend les mesures urgentes nécessaires."*

[5] *"Article 60 (1). Si, dans les cas envisagés à l'article 301, une action de la Communauté est jugée nécessaire, le Conseil, conformément à la procédure prévue à l'article 301, peut prendre, à l'égard des pays tiers concernés, les mesures urgentes nécessaires en ce qui concerne les mouvements de capitaux et les paiements."*

[6] Respectivement publiées au JO L 344, du 28.12.2001 page 70 et JO L 139, du 29.5.2002, page 9.

[7] Position Commune 2003/280/CFSP, JO L 101, 23.4.2003, p. 22 renouvelée l'année suivante par la Position Commune2004/293/CFSP, JO L 94, 31.3.2004, p. 65. Cette dernière a été complétée par la Décision du Conseil 2004/528/CFSP, JO L 233, 2.7.2004, p. 15.

Quant à la forme, tant le projet de la Commission que l'orientation du Conseil (qui n'introduit que des modifications limitées) reflètent les modèles de dispositions reprises dans les *"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"* adoptées par le Conseil le 3 décembre dernier ([1]) sur la base de son expérience pluriannuelle dans ce domaine.

Cela vaut en particulier pour la définition de "fonds" et de ressources économiques et surtout pour le libellé des dérogations admissibles pour des raisons humanitaires sur lesquelles le Parlement européen s'était en particulier concentré lors de l'examen de mesures analogues visant le gel des fonds d'organisations terroristes ([2]).

Il est à remarquer que le règlement reconnaît un rôle significatif à la Commission[3] qui sera censée mettre à jour :
- sur indication de la part du Conseil, la liste des personnes dont les biens devraient être gelés (ann. 1)
- sur indications des Etats membres, la liste des autorités pouvant décider des dérogations notamment à des fins humanitaires (ann. 2).

Les informations relatives seront rendues accessibles au public et en particulier aux établissement bancaires notamment par le biais d'une liste générale des personnes et biens frappés par ce type de sanctions ([4])

Du point de vue de la procédure, le Parlement ayant été saisi de deux textes de même sujet, la commission Parlementaire devra décider lequel de ces deux textes elle souhaite adopter comme texte de base à soumettre à la plénière (application mutatis mutandis de l'art. 41 par. 4 du règlement ([5])). Le texte d'orientation du Conseil étant le plus récent et disponible dans toutes les langues, il est proposé de le retenir comme texte de base.

Eu égard aux observations déjà formulées, le texte pourrait être adopté sans amendements avec procédure simplifiée (art. 43 et 131 du règlement)

---

[1] Accessible sur le registre du Conseil à l'adresse : http://register.consilium.eu.int/pdf/fr/03/st15/st15579.fr03.pdf

[2] Voir en particulier:
- l'avis du 13/12/01 sur le Projet de règlement du Conseil concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme (4765/3/2001 - C5-0665/2001 - 2001/0228(CNS)), http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?PUBREF=-//EP//TEXT+TA+20011213+ITEMS+DOC+XML+V0//FR&LEVEL=3&NAV=X
- les résolutions adoptées le 7/02/02 (P5_TA(2002)0055 du 7/02/02 Résolution du Parlement européen sur la décision du Conseil du 27 décembre 2001 relative à des mesures de lutte contre le terrorisme et (P5_TA(2002)0055) Résolution du Parlement européen sur les progrès réalisés en 2001 dans la mise en œuvre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice prévu à l'article 2, quatrième tiret, du TUE
- l 'avis adopté le 11-04-02 sur la proposition visant le gel des biens de appartenant au réseau terroriste de Al-Qaida (COM(2002) 117 - C5-0132/2002 - 2002/0059(CNS))

[3] Qui gère déjà la plupart des activités exécutives ; dans ce domaine voir documentation à l'adresse : http://europa.eu.int/comm/external_relations/cfsp/sanctions/index.htm

[4] disponible sur internet à l'adresse : http://europa.eu.int/comm/external_relations/cfsp/sanctions/list/consol-list.htm.
Cette liste a été établie en collaboration avec : BANKING FEDERATION OF THE EUROPEAN UNION, EUROPEAN SAVINGS BANKS GROUP, EUROPEAN ASSOCIATION OF COOPERATIVE BANKS, EUROPEAN ASSOCIATION OF PUBLIC BANKS et EUROPEAN ASSOCIATION OF PUBLIC BANKS AND FUNDING AGENCIES

[5] *"4. Lorsque deux ou plusieurs propositions, présentées par la Commission ou un État membre et ayant un même objectif législatif, ont été présentées au Parlement simultanément ou dans un bref intervalle de temps, elles sont l'objet d'un rapport unique. La commission compétente y indique à quel texte se rapportent les amendements proposés et mentionne tous les autres textes dans la résolution législative."*