PARLEMENT EUROPÉEN

2004 *2009*

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

PROVISOIRE
2004/0286(CNS)

4.2.2005

*

PROJET DE RAPPORT

sur la proposition de règlement du Conseil instituant certaines mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités au regard de la situation en Côte d'Ivoire
(COM(2004)0842 – 15518/2004 – C6-0023/2005 – 2004/0286(CNS))

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

Rapporteur: Jean-Marie Cavada

Légende des signes utilisés

*	Procédure de consultation *majorité des suffrages exprimés*
**I	Procédure de coopération (première lecture) *majorité des suffrages exprimés*
**II	Procédure de coopération (deuxième lecture) *majorité des suffrages exprimés pour approuver la position commune* *majorité des membres qui composent le Parlement pour rejeter ou amender la position commune*
***	Avis conforme *majorité des membres qui composent le Parlement sauf dans les cas visés aux art. 105, 107, 161 et 300 du traité CE et à l'art. 7 du traité UE*
***I	Procédure de codécision (première lecture) *majorité des suffrages exprimés*
***II	Procédure de codécision (deuxième lecture) *majorité des suffrages exprimés pour approuver la position commune* *majorité des membres qui composent le Parlement pour rejeter ou amender la position commune*
***III	Procédure de codécision (troisième lecture) *majorité des suffrages exprimés pour approuver le projet commun*

(La procédure indiquée est fondée sur la base juridique proposée par la Commission.)

Amendements à un texte législatif

Dans les amendements du Parlement, le marquage est indiqué ***en gras et italique***. Le marquage *en italique maigre* est une indication à l'intention des services techniques qui concerne des éléments du texte législatif pour lesquels une correction est proposée en vue de l'élaboration du texte final (par exemple éléments manifestement erronés ou manquants dans une version linguistique). Ces suggestions de correction sont subordonnées à l'accord des services techniques concernés.

SOMMAIRE

Page

PROJET DE RÉSOLUTION LÉGISLATIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN.....5

EXPOSÉ DES MOTIFS.....8

PROJET DE RÉSOLUTION LÉGISLATIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur la proposition de règlement du Conseil instituant certaines mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités au regard de la situation en Côte d'Ivoire
(COM(2004)0842 – 15518/2004 - C6-0023/2005 – 2004/0286(CNS))

(Procédure de consultation)

Le Parlement européen,

– vu la proposition de la Commission au Conseil (COM(2004)0842)[1],

– vu le texte du Conseil (15518/2004)[2],

– vu les articles 60 et 301 du traité CE,

– vu l'article 308 du traité CE, conformément auquel il a été consulté par le Conseil (C6-0023/2005),

– vu l'article 51 de son règlement,

– vu le rapport de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures et les avis de la commission du développement et de la commission des affaires économiques et monétaires (A6-0000/2005),

1. approuve la proposition de la Commission telle qu'amendée;

2. invite la Commission à modifier en conséquence sa proposition, conformément à l'article 250, paragraphe 2, du traité CE;

3. invite le Conseil, s'il entend s'écarter du texte approuvé par le Parlement, à en informer celui-ci;

4. demande au Conseil de le consulter à nouveau, s'il entend modifier de manière substantielle le texte soumis à consultation;

5. charge son Président de transmettre la position du Parlement au Conseil et à la Commission.

Texte proposé par la Commission	Amendements du Parlement
Amendement 1 Considérant 3 bis (nouveau)	

[1] JO C ... / Non encore publiée au JO.
[2] texte accessible à l'adresse : http://register.consilium.eu.int/pdf/fr/04/st15/st15518.fr04.pdf

(3bis) Les Etats membres de l'Union Européenne qui sont aussi membres du Conseil de sécurité des Nations unies s'assurent que les droits fondamentaux sont pleinement respectés notammment lors de l'adoption et de la modification des mesures prises en application de la Résolution 1572(2004) du Conseil de sécurité des Nations unies et tiennent dûment informés les autres Etats membres de l'Union ainsi que les institutions de la Communauté des mesures qui peuvent affecter l'ordre juridique communautaire.

Amendement 2
Considérant 3 ter (nouveau)

(3ter) Dans l'application des mesures établies en application de la Résolution 1572(2004) du Conseil de sécurité des Nations unies la Communauté assure que celles-ci font l'objet d'une coordination avec les procédures en cours au titre de l'Accord de partenariat ACP-CE signé à Cotonou (Bénin) le 23 juin 2000[1], en particulier ses articles 8 et 96,

---

[1]OJ L 317, 15.12.2000, p. 3.

Amendement 3
Article 2, paragraphe 1

(1) Tous les fonds et ressources économiques détenus ou contrôlés directement ou indirectement par les personnes morales ou physiques, entités ou organismes visés ***à l'annexe I*** sont gelés.	(1)Tous les fonds et ressources économiques détenus ou contrôlés directement ou indirectement par les personnes morales ou physiques, entités ou organismes visés ***par une liste établie par la Commission conformément à l'article 10*** sont gelés.

Amendement 4
Article 10, point a

a) modifier ***l'annexe I*** sur la base de décisions du Conseil de sécurité des Nations unies ou du Comité des sanctions, et	a) ***établir et*** modifier sur la base de décisions du Conseil de sécurité des Nations unies ou du Comité des sanctions, ***une liste de personnes morales ou physiques, entités ou organismes dont les fonds et les ressources économiques doivent être gelés*** et

Amendement 5
Article 10, point b

b) modifier l'annexe **II** sur la base des informations fournies par les États membres.	b) modifier l'annexe sur la base des informations fournies par les États membres.

Amendement 6
Article 10, alinéa 1 bis (nouveau)

	La Commission tient informés au préalable, sur base confidentielle, les présidents des commissions des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures et du développement du Parlement européen de l'établissement et de la modification de la liste visée à l'alinéa 1 point a).

EXPOSÉ DES MOTIFS

Le contexte

1. Le 15-11- 2004 Le Conseil de sécurité des Nations Unies agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies a approuvé la résolution 1572/2004[1] par laquelle il a decidé une série des mesures visant à enrayer les menaces pour la paix en Cote d'Ivoire.

Ces mesures, obligatoires pour pour tous les Etats membres des NNUUvisent en particulier:

- (par. 7) à empêcher la fourniture, la vente ou le transfert directs ou indirects à destination de la Côte d'Ivoire, d'armes et de tout matériel connexe,
- (par. 9) à empêcher l'entrée ou le passage en transit sur leur territoire de toutes les personnes qui font peser une menace sur le processus de paix et de réconciliation nationale en Côte d'Ivoire, ainsi que de toute autre personne qui serait reconnue responsable de violations graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire en Côte d'Ivoire, ou qui incite publiquement à la haine et à la violence,. La liste des personnes en question sera défini par un Comité de sanctions prévu par l'article 14 de la même résolution,
- (par. 11) à geler sur leur territoire tous les fonds se rapportant aux personnes désignées par le Comité créé par l'article 14 et à empêcher quiconque sur leur territoire de mettre à la disposition des mêmes personnes ou entités fonds, avoirs financiers ou ressources économiques, ou d'en permettre l'utilisation à leur profit.

2. Le Conseil de l'Union a entamé la mise en oeuvre de la résolution 1572/04 par l'adoption le 13 décembre 2004 d'une "position commune" au titre de la politique étrangère et de sécurité commune (IIème pilier)[2] par laquelle:

- il a établit au niveau de l'Union les interdictions relatives au trafic d'armes et au contrôle des frontières et
- en tant que Institution compétente à incorporér dans le droit communautaire la liste des personnes visées par la résolution 1572/04 (art. 4) delègue la Commission à éxercer cette fonction (puisque une telle activité ne présenterait pas en principe des marges de discrétion politique). A' remarquer toutefois que l'annexe de la position commune ne contient aucun nominatif mais la simple indication: *"...à compléter aprés désignation par le comité établi en vertu du point 14 de la résolution 1572 (2004) du Conseil de sécurité des Nations unies."*

3. Comme cela a déjà été le cas dans d'autres situations comparables, la mise en oeuvre dans la Communauté de la Position Commune du Conseil exige une mesure communautaire dont la base juridique serait :

- l'art. 301 qui prévoit la compétence du Conseil à arrêter à la majorité qualifiée les mesures urgentes nécessaires à mettre en oeuvre *"..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";*

[1] http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/607/38/PDF/N0460738.pdf?OpenElement
[2] Journal Officiel L 368 du 15/12/04 accessible à l'adresse :
http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/fr/oj/2004/l_368/l_36820041215fr00500053.pdf

- l'art. 60 qui en application de l'art.301 permet d'adopter des mesures urgentes en matière de mouvements de capitaux et de paiements à l'encontre de citoyens des pays tiers
- l'art. 308 qui permet de prendre les même mesures à l'encontre de d'individus ou d'organisations non-étatiques (dans le cas concret, il s'agira probablement d'individus en Côte d'Ivoire liés aux rebelles). L'ajout de cette troisième base juridique permet de couvrir une lacune des artt. 60 et 301 et permet, au passage d'associer le Parlement européen dans la procédure de décision.

La mesure soumise au PE

4. 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 2003[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 conformément à l'art. 10:
- 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 aux sanctions financières seront publiées au Journal Officiel et 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]).

---

[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)0117 - C5-0132/2002 - 2002/0059(CNS))
- avis du 16/09/04 sur la proposition de règlement du Conseil instituant certaines mesures restrictives à l'appui d'une mise en oeuvre effective du mandat du Tribunal pénal international de l'ex-Yougoslavie (TPIY) (COM(2004)0348 - SN 2057/2004 – C6-0041/2004 – 2004/0114(CNS)) http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?PUBREF=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2004-0009+0+DOC+XML+V0//FR&LEVEL=3&NAV=X

[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

Améliorations possibles de la procédure

5. Tout en réconnaissant certaines améliorations par rapport aux mésures précédentes et en soutenant avec conviction l'objectif et le contenu des mesures envisagées pour le maintien ou le rétablissement de la paix en Cote d'ivoire le rapporteur ne peux que regretter que la Commission et le Conseil n'aient pas tenu compte de certaines suggestions de portée plus générales que le Parlement avait soumis lors des consultations précédentes.

6. Tout d'abord, pour ce qui est de la procédure à suivre pour l'établissement des listes , il n'est pas évident qu'en l'état actuel des choses les Comités de sanctions établis par le Conseil de sécurité aient toujours la possibilité de vérifier la fiabilité des sources pour inclure ou enlever des sujets donnés. Pour améliorer la fiabilité de telles listes il faudrait par conséquent que des mécanismes appropriées de vérification et/ou correction ainsi que des garanties minimales pour les personnes ciblées soient établis au moins à l'initiative des Etats membres des Comités de sanctions qui soient aussi membres de l'UE. Il n'est pas inutile de rappeler l'obligation de ces derniers decoopérer loyalement avec l'UE et les autres Etats membres comme prévu par l'art. 19 du TUE selon lequel *"Les Etats membres qui sont aussi membres du Conseil de sécurité des Nations Unies se concerteront et tiendront les autres Etats membres pleinement informés."* Cette exigence est d'autant plus évident dans ces situations parce qu'une fois adoptée, la liste engage les insitutions de l'UE et les États membres devant les cours de Strasbourg et de Luxembourg.L'obligation de coopération loyale qui s'applique au Conseil de sécurité vaut évidemment aussi pour les Comités de sanctions établis par celui-ci. Il serait donc plus que opportun que des contacts étroits se tiennent entre membres de l'Union lorsque il serait question de personnes ressortissants de pays de l'UE non representés au sein du Conseil de sécurité ou de la Communauté elle même (puisque une fois adoptée au sein de l'Union est la responsabilité de la Communauté qui est remise en question). D'ailleurs, dans le cas spécifique de la Cote d'Ivoire on peut aussi se demander si l'Union ne pourrait aussi pas établir un lien entre les mesures de sanctions prévues au niveau des Nations Unies et le méchanisme analogue prévu par l'art. 96 de l'accord de Cotonu entre la Communauté et les pays ACP

7. En deuxième lieu le rapporteur considère que le Comité de sanctions devrait pouvoir examiner d'urgence les demandes visant des exceptions humanitaires notamment lorsque elles sont promues par des Etats membres de l'UE qui seraient aussi membres du Comité de sanctions. Ceux derniers ne pourraient pas appliquer dans cette deuxième enceinte des critères moins exigeants que ceux qu'il sont tenu d'appliquer au sein de l'Union. De ce point de vue il est appréciable que, conformément aux demandes du PE lors des consultations précédentes, le projet de Décision Communautaire prévoit aux articles 3 et 4 que dans des cas d'urgence les exceptions humanitaires puissent être appliquées par anticipation par les autorités de l'Etat membre concerné (principe admis implicitement par l'art.60 p. 2 du TrCE)

8. Pour ce qui est de la structure de la proposition de décision il apparait toutefois contraire au Traité de soumettre à la consultation du Parlement un texte qui contienne un annexe vide (selon la jurisprudence de la Cour le Parlement doit disposer de tous les éléments nécessaires pour pouvoir se prononcer).

Si on veut donc éviter des recours pour violations des forme substantielle (comme cela a déjà été le cas à l'occasion de la publicaiton d'autres listes de la même nature) la solution la plus raisonnable serait de supprimer l'annexe du corps du Réglement en prévoiant qu'il soit établi

comme mesure d'éxécution par la Commission et qu'il fasse l'objet d'une information préalable (le cas écheant sur base confidentielle) de la commission parlementaire compétente.