PARLEMENT EUROPÉEN

2004 *2009*

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

PROVISOIRE
2005/0068(CNS)

3.6.2005

*

PROJET DE RAPPORT

sur la proposition de règlement du Conseil instituant certaines mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes qui font obstacle au processus de paix et ne respectent pas le droit international dans le conflit de la région du Darfour au Soudan
(COM(2005)0180 – C6-0138/2005 – 2005/0068(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.....4

EXPOSE DES MOTIFS 9

PROJET DE RÉSOLUTION LÉGISLATIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur la proposition de règlement du Conseil concernant instituant certaines mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes qui font obstacle au processus de paix et ne respectent pas le droit international dans le conflit de la région du Darfour au Soudan
(COM(2005)0180 – C6-0138/2005 – 2005/0068(CNS))

(Procédure de consultation)

Le Parlement européen,

– vu la proposition de la Commission au Conseil (COM(2005)0180)[1],

– vu le texte du Conseil (8910/2005),

– vu la position commune 2005/411/PESC[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 (C6-0138/2005),

– vu l'article 51 de son règlement,

– vu le rapport de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures et l'avis de la commission du développement (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 la proposition de la Commission;

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

Texte proposé par la Commission	Amendements du Parlement

[1] Non encore publiée au JO.
[2] JO L 139 du 2.6.2005, p. 25.

Amendement 1
Visa 2 bis (nouveau)

vu le rapport de la Commission internationale d'enquête sur le Darfour (établi en application de la résolution 1564(2004) du Conseil de sécurité des Nations unies, du 18 septembre 2004),

Amendement 2
Considérant 3 bis (nouveau)

(3 bis) Dans le cadre de l'application des mesures prévues dans la résolution 1591(2005) 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 entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou (Bénin) le 23 juin 2000[1], en particulier ses articles 8 et 96,

[1] JO L 317 du 15.12.2000, p. 3.

Amendement 3
Considérant 3 ter (nouveau)

(3 ter) Les mesures prévues dans le présent règlement ne portent pas préjudice à l'adoption d'autres mesures visant à la mise en œuvre de l'accord de cessez-le-feu signé à N'Djamena le 8 avril 2004, ni à l'obligation de poursuivre et de juger, conformément aux dispositions des conventions internationales de protection des droits de l'homme, les personnes suspectées d'avoir commis de graves violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire, ni à la poursuite de l'enquête, par le procureur de la Cour pénale internationale, sur les crimes commis au Darfour, en se fondant

	sur la saisine ad hoc de la Cour par le Conseil de sécurité des Nations unies, telle qu'elle résulte de la résolution 1593(2005),

Amendement 4
Article 2, paragraphe 1

1. Tous les fonds et ressources économiques appartenant à, en possession de ou détenus par les personnes morales ou physiques, les entités ou les organismes recensés dans la liste ***de l'annexe I*** sont gelés.	1. Tous les fonds et ressources économiques appartenant à, en possession de ou détenus par les personnes morales ou physiques, les entités ou les organismes recensés dans la liste ***établie par la Commission conformément à l'article 10*** sont gelés.

Amendement 5
Article 2, paragraphe 2

2. Ces fonds ou ressources économiques ne doivent pas être mis, ni directement ni indirectement, à la disposition des personnes physiques ou morales ou des entités ***recensés*** dans ***la*** liste ***de l'annexe I***, ni utilisés au bénéfice de ceux-ci.	2. Ces fonds ou ressources économiques ne doivent pas être mis, ni directement ni indirectement, à la disposition des personnes physiques ou morales ou des entités ***énumérées*** dans ***une*** liste ***établie par la Commission conformément à l'article 10***, ni utilisés au bénéfice de ceux-ci.

Amendement 6
Article 4, point c)

c) la mesure ou la décision n'est pas rendue au bénéfice d'une personne, entité ou organisme recensé dans ***la*** liste de ***l'annexe I***;	c) la mesure ou la décision n'est pas rendue au bénéfice d'une personne, entité ou organisme recensé dans ***une*** liste ***établie par la Commission conformément à l'article 10***;

Amendement 7
Article 7, paragraphe 3

3. Toute information fournie ou reçue conformément aux paragraphes 1 et 2 est utilisée aux seules fins pour lesquelles elle a été fournie ou reçue.	3. Toute information fournie ou reçue conformément aux paragraphes 1 et 2 est utilisée aux seules fins pour lesquelles elle a été fournie ou reçue. ***Elle est exclusivement utilisée pour la période nécessaire au déroulement des opérations de gel des biens et est soumise à un régime garantissant la protection des données.***

Amendement 8
Article 8 bis (nouveau)

	Article 8 bis
	Les personnes dont des fonds ont été injustement gelés sont remboursées d'une somme correspondant à la nature et à l'ampleur du dommage injustement subi.

Amendement 9
Article 10, paragraphe 1

1. La Commission est habilitée:	1. La Commission est habilitée***, après consultation du Parlement européen,***:
a) à modifier ***l'annexe I*** sur la base de décisions du Conseil de sécurité des Nations unies ou du Comité des sanctions, et	a) à ***établir et à*** modifier sur la base de décisions du Conseil de sécurité des Nations unies ou du Comité des sanctions ***une liste de personnes physiques ou morales, entités ou organismes visés à l'article 2 dont les fonds et les ressources économiques doivent être gelés et corriger la liste en cas d'erreur prouvée*** et
b) à modifier l'annexe ***II*** sur la base des informations fournies par les États membres.	b) à modifier l'annexe sur la base des informations fournies par les États membres.
	L'établissement et la modification de la liste visée au premier alinéa, point a), font l'objet d'une information préalable par la Commission, sur une base confidentielle, de la commission du Parlement européen compétente pour les libertés civiles, la justice et les affaires intérieures et de celle compétente pour le développement.

Amendement 10
Annexe I

Cette annexe est supprimée.

EXPOSE DES MOTIFS

Le contexte

1. Le 29 mars 2005, le Conseil de sécurité des Nations Unies, agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, a adopté la résolution 1591/2005 concernant la région du Darfour (Soudan) à l'encontre de toute personne qui, d'après le Comité (créé en vertu du point 3 de cette résolution), fait obstacle au processus de paix, constitue une menace pour la stabilité au Darfour et dans la région, viole le droit international humanitaire ou le droit international relatif aux droits de l'homme ou commet d'autres atrocités, contrevient à l'embargo sur les armes et/ou est responsable de survols militaires à caractère offensif dans la région du Darfour.

Les personnes ainsi désignées seront passibles des mesures suivantes prévues respectivement aux alinéas 3 d) et e) de la résolution et visant à:

- prévenir leur entrée sur le territoire des Etats membres ou leur passage en transit par leur territoire;
- geler tous les fonds, avoirs financiers et ressources économiques qui sont la propriété ou sous le contrôle, direct ou indirect, des personnes désignées par le Comité, ou qui sont détenus par des entités que ces personnes ou des personnes agissant pour leur compte ou sur leurs instructions possèdent ou contrôlent directement ou indirectement.

Le point 4 de la résolution 1591(2005) prévoit que les mesures relatives à l'entrée sur le territoire des Etats membres ou au passage en transit par leur territoire, ainsi qu'au gel de fonds, d'avoirs financiers ou de ressources économiques, entreront en vigueur le 28 avril 2005, à moins que le Conseil de sécurité n'établisse préalablement que les parties au conflit du Darfour se sont conformées à l'ensemble des engagements pris et des exigences dictées par le Conseil de sécurité dans ses résolutions 1556(2004), 1564(2004) et 1574(2004) et qu'elles ont immédiatement entrepris d'honorer tous les engagements qu'elles ont pris de respecter l'accord de cessez-le-feu de N'Djamena et les protocoles d'Abuja (notamment d'indiquer l'emplacement de leurs forces, de faciliter l'aide humanitaire et de coopérer pleinement avec la mission de l'Union africaine).

2. Le Conseil de l'Union a entamé la mise en oeuvre de la résolution 1591/2005 par l'adoption le 30 mai 2005 de la position commune 2005/411/PESC[1] au titre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC - IIème pilier) qui reprend les mesures restrictives décrites ci-dessus.

3. Comme cela a déjà été le cas dans d'autres situations comparables, et récemment au sujet de la Côte d'Ivoire[2], 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*

[1] JO L 139 du 2.6.2005, p. 25
[2] P6_TA-(2005)0047

adoptées en vertu des dispositions du traité sur l'Union européenne relatives à la politique étrangère et de sécurité commune";

- 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 mêmes mesures à l'encontre d'individus ou d'organisations non-étatiques. L'ajout de cette troisième base juridique permet de couvrir une lacune des art. 60 et 301 et permet, également d'associer le Parlement européen à la procédure de décision.

La mesure soumise au PE

4. Quant à la forme, tant le projet de la Commission que le texte 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] ou concernant la Côte d'Ivoire[3].

Il est à remarquer que le règlement reconnaît un rôle significatif à la Commission [4]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 (annexe 1)
- sur indications des Etats membres, la liste des autorités pouvant décider des dérogations notamment à des fins humanitaires (annexe 2).

Améliorations possibles de la procédure

5. Tout en reconnaissant certaines améliorations par rapport aux mesures précédentes et en soutenant avec conviction l'objectif et le contenu des mesures envisagées pour le maintien ou

---

[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] P6_TA-(2005)0047

[4] 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

le rétablissement de la paix au Darfour, le rapporteur ne peux que regretter à nouveau 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 appropriés de vérification et/ou de 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 sont aussi membres de l'UE.

Il n'est pas inutile de rappeler l'obligation de ces derniers de coopérer 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 nécessaire dans ces situations qu'une fois adoptée, la liste engage les institutions 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 qu'opportun que des contacts étroits soient établis entre Membres de l'Union lorsqu'il est question de ressortissants de pays de l'UE non représentés au sein du Conseil de sécurité ou de la Communauté elle même (puisqu'une fois adoptée au sein de l'Union, c'est la responsabilité de la Communauté qui est en cause).

7. En deuxième lieu le rapporteur considère que le Comité de sanctions devrait pouvoir examiner d'urgence les demandes visant des exceptions humanitaires, notamment lorsqu' elles sont promues par des Etats membres de l'UE qui seraient aussi membres du Comité de sanctions. Ces derniers ne doivent pas pouvoir appliquer dans cette deuxième enceinte des critères moins exigeants que ceux qu'ils 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 règlement 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 TCE)

On peut ici rappeler que le rapport du Groupe de personnalités de haut niveau remis au Secrétaire Général des Nations Unies en décembre 2004 formule des recommandations pour améliorer les procédures de sanctions (voir notamment recommandation 51[1])

8. Pour ce qui est de la structure de la proposition de règlement il apparaît contraire au Traité de soumettre à la consultation du Parlement un texte qui contienne une annexe vide. Selon la jurisprudence de la Cour, le Parlement doit en effet disposer de tous les éléments nécessaires pour pouvoir se prononcer.

[1] "Les comités des sanctions devraient améliorer les procédures régissant les exemptions humanitaires et évaluer systématiquement les effets des sanctions sur le plan humanitaire. Le Conseil de sécurité devrait continuer de chercher à atténuer les effets des sanctions sur le plan humanitaire" Rapport "Un monde plus sûr: notre affaire à tous", rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, remis au Secrétaire Général des Nations Unies en décembre 2004 - http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/602/32/PDF/N0460232.pdf?OpenElement

Si l'on veut donc éviter des recours pour violations des formes substantielles (comme cela a déjà été le cas à l'occasion de la publication d'autres listes de la même nature), la solution la plus raisonnable serait de supprimer l'annexe du corps du règlement en prévoyant qu'il soit établi comme mesure d'exécution par la Commission et qu'il fasse l'objet d'une information préalable (le cas échéant sur base confidentielle) des commissions parlementaires compétentes.

C'est pourquoi des amendements ont été présentés en ce sens par le rapporteur au nom de la commission des libertés, civiles, de la justice et des affaires intérieures. Parmi ceux-ci, votre rapporteur reprend notamment à son compte les amendements proposés par la commission du développement.