EVROPSKÝ PARLAMENT

2004 *2009*

Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci

PROZATÍMNÍ ZNĚNÍ
2005/0234(CNS)

10. 1. 2006

*****

NÁVRH ZPRÁVY

o návrhu nařízení Rady o zavedení některých zvláštních omezujících opatření namířených proti některým osobám podezřelým z podílu na vraždě bývalého libanonského premiéra Rafika Haríriho
(KOM(2005)0614 – 15098/2005 – C6-0343/2005 – 2005/0234(CNS))

Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci

Zpravodaj: Jean-Marie Cavada

Vysvětlivky k označení legislativních postupů

*	Postup konzultace *většina odevzdaných hlasů*
**I	Postup spolupráce (první čtení) *většina odevzdaných hlasů*
**II	Postup spolupráce (druhé čtení) *většina odevzdaných hlasů pro schválení společného postoje* *většina hlasů poslanců Parlamentu pro zamítnutí nebo změnu společného postoje*
***	Postup souhlasu *většina hlasů poslanců Parlamentu s výjimkou případů uvedených v článcích 105, 107, 161 a 300 Smlouvy o ES a článku 7 Smlouvy o EU*
***I	Postup spolurozhodování (první čtení) *většina odevzdaných hlasů*
***II	Postup spolurozhodování (druhé čtení) *většina odevzdaných hlasů pro schválení společného postoje* *většina hlasů poslanců Parlamentu pro zamítnutí nebo změnu společného postoje*
***III	Postup spolurozhodování (třetí čtení) *většina odevzdaných hlasů pro schválení společného návrhu*

(Druh postupu závisí na právním základu navrženém Komisí.)

Pozměňovací návrhy k legislativnímu textu

V pozměňovacích návrzích Parlamentu je pozměněný text zvýrazněn ***tučnou kurzívou***. Zvýraznění *normální kurzívou* označuje části legislativního textu, u nichž je navržena oprava, a má sloužit k usnadnění vypracování konečného znění (např. zjevné chyby nebo vynechání textu v některé jazykové verzi). Tyto navržené opravy podléhají dohodě příslušných oddělení.

OBSAH

Strana

NÁVRH LEGISLATIVNÍHO USNESENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU 5

VYSVĚTLUJÍCÍ PROHLÁŠENÍ 8

NÁVRH LEGISLATIVNÍHO USNESENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU

o návrhu nařízení Rady o zavedení některých zvláštních omezujících opatření namířených proti některým osobám podezřelým z podílu na vraždě bývalého libanonského premiéra Rafika Haríriho
(KOM(2005)0614 – C6-0343/2005 – 2005/0234(CNS))

(Postup konzultace)

Evropský parlament,

– s ohledem na návrh Komise předložený Radě (KOM(2005)0614 – 15098/2005)[1],

– s ohledem na společný postoj 2005/888/SZBP[2],

– s ohledem na články 60 a 301 Smlouvy o ES,

– s ohledem na článek 308 Smlouvy o ES, podle kterého Rada konzultovala s Parlamentem (C6-0343/2005),

– s ohledem článek 51 jednacího řádu,

– s ohledem na zprávu Výboru pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci (A6-0000/2006),

1. schvaluje pozměněný návrh Komise;

2. vyzývá Komisi, aby návrh v souladu s čl. 250 odst. 2 Smlouvy o ES změnila odpovídajícím způsobem;

3. vyzývá Radu, aby informovala Parlament, bude-li mít v úmyslu odchýlit se od znění schváleného Parlamentem;

4. vyzývá Radu, aby znovu konzultovala s Parlamentem, bude-li mít v úmyslu podstatně změnit návrh Komise;

5. pověřuje svého předsedu, aby předal postoj Parlamentu Radě a Komisi.

Znění navržené Komisí	Pozměňovací návrhy Parlamentu

Pozměňovací návrh 1
Právní východisko 1a (nové)

s ohledem na pokyny týkající se uplatňování a posuzování omezujících

[1] Dosud nezveřejněný v Úředním věstníku.
[2] Úř. věst. L 327, 14.12.2005, s. 26.

opatření (sankcí) v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky EU, které přijala Rada dne 12. prosince 2005

Odůvodnění

Une référence explicite aux lignes directrices adressées par le Conseil aux Etats Membres s'impose aussi dans chaque acte qui prévoit des mesures restrictives pour des personnes spécifiques.

Une telle référence répond à des exigences de transparence, même si le Conseil les traite comme des simples documents interprétatifs, sans valeur contraignante. A noter qu'une première version avait été adoptée en 2003 et que cette deuxième version tiendrait compte de l'expérience acquise par les institutions communautaires et nationales au cours des dernières années. Ce document est accessible sur le registre du Conseil à l'adresse : http://register.consilium.eu.int/pdf/fr/05/st15/st15114.fr05.pdf.

Pozměňovací návrh 2
Čl. 2 odst. 1 a 2

1. Zmrazují se veškeré finanční prostředky a hospodářské zdroje, které patří fyzickým či právnickým osobám, subjektům či orgánům uvedeným ***v příloze I***, a finanční prostředky a hospodářské zdroje, které jsou jimi vlastněné, držené nebo ovládané.	1. Zmrazují se veškeré finanční prostředky a hospodářské zdroje, které patří fyzickým či právnickým osobám, subjektům či orgánům uvedeným ***na seznamu vypracovaném Komisí podle článku 8***, a finanční prostředky a hospodářské zdroje, které jsou jimi vlastněné, držené nebo ovládané.
2. Žádné finanční prostředky ani hospodářské zdroje nesmějí být, přímo či nepřímo, poskytnuty fyzickým nebo právnickým osobám, subjektům či orgánům uvedeným ***v příloze I***, nebo v jejich prospěch.	2. Žádné finanční prostředky ani hospodářské zdroje nesmějí být, přímo či nepřímo, poskytnuty fyzickým nebo právnickým osobám, subjektům či orgánům uvedeným ***na seznamu vypracovaném Komisí podle článku 8***, nebo v jejich prospěch.

Odůvodnění

La liste dont question dans cet article est établie par le Comité des sanctions au titre du chapitre 7 de la Charte des Nations Unies et ne peut pas être modifiée par les Etats membres, ni par des organisations internationales comme la Communauté et l'Union qui du point de vue des Nations Unies sont des organisations de type régional. La reprise de la liste dans un acte communautaire et sa publication au Journal Officiel est donc un acte obligatoire ne permettant aucun changement. Dans ces conditions, elle a nature de mesure d'exécution qui pourrait être confiée directement à la Commission.

Pozměňovací návrh 3
Čl. 8 odst. 1

1. Komise je oprávněna:	1. Komise je oprávněna ***po konzultaci s Evropským parlamentem***:
a) měnit ***přílohu I*** na základě rozhodnutí Výboru pro sankce; a	a) ***vypracovat a*** měnit na základě rozhodnutí Výboru pro sankce ***seznam fyzických a právnických osob, subjektů či orgánů, jejichž finanční prostředky a hospodářské zdroje se podle článku 2 mají zmrazit, a v případě prokázaného omylu tento seznam opravit***; a
b) měnit přílohu ***II*** na základě informací poskytnutých členskými státy.	b) měnit přílohu na základě informací poskytnutých členskými státy. ***O vytvoření a změnách seznamu uvedeného v prvním pododstavci písm. a) Komise předem důvěrně informuje Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci Evropského parlamentu a Výbor pro rozvoj.***

Odůvodnění

Voir justificatif de l'amendement 2

Pozměňovací návrh 4
Příloha I

Tato příloha se vypouští.

Odůvodnění

Voir justificatif de l'amendement 2

VYSVĚTLUJÍCÍ PROHLÁŠENÍ

Le contexte

Le 14 février 2005 à Beyrouth (Liban), un grave attentat terroriste a coûté la vie à vingt trois personnes, dont l'ancien Premier ministre libanais M. Rafiq Hariri, et a fait des dizaines de blessés. Le Parlement européen ([1]), considérant que Rafiq Hariri était non seulement l'un des hommes politiques les plus influents mais surtout l'un de ceux à s'être le plus engagé en faveur du processus de réconciliation au Liban tout en soutenant avec force le retrait des troupes étrangères de son pays, a condamné vigoureusement l'attentat et a sollicité une avancée rapide de l'enquête immédiatement lancée par le Conseil de Sécurité des NNUU.

La commission d'enquête internationale des Nations unies, présidée par M. Detlev Mehlis, a remis au Conseil de Sécurité un premier rapport ([2]) dont celui-ci a pris acte le 31 octobre 2005 avec la résolution 1636 (2005). Ce rapport a été récemment suivi par un deuxième rapport de la commission d'enquête dont le mandat a été entre-temps prorogé ([3]).

Pour sa part, le Conseil de l'Union, dans ses Conclusions du 7novembre 2005 sur la Syrie et le Liban, a déploré qu'il apparaisse clairement que la Syrie n'a pas pleinement coopéré avec l'équipe d'enquête et appelle ce pays à coopérer sans réserve avec les enquêteurs. Ces Conclusions ont été suivies par une "Position Commune" au titre de la politique étrangère et de sécurité ([4]) qui prévoit l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre des personnes soupçonnées d'être impliquées dans l'assassinat de l'ancien Premier ministre.

La procédure communautaire de gel des biens

Parmi ces mesures restrictives, l'obligation (sous certaines exceptions) d'empêcher l'entrée ou le passage en transit sur leur territoire ainsi que l'obligation de geler tous les fonds et ressources économiques qui appartiennent aux personnes suspectées.
Comme cela a déjà été le cas dans d'autres situations comparables, et récemment au sujet de la Côte d'Ivoire[5], et le Soudan, 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

[1] Résolution P6_TA(2005)0046 du 23/2/2005 sur les relations de l'Union européenne avec la région méditerranéenne et Résolution P6_TA(2005)0076 du 10 mars 2005 sur la situation au Liban

[2] Le premier rapport de la Commission d'enquête indépendante et internationale porte le numéro de l'ONU S/2005/662 (voir http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/563/67/PDF/N0556367.pdf?OpenElement), le deuxième rapport du mois de décembre le numéro S/2005/775 (voir http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/636/79/PDF/N0563679.pdf?OpenElement)

[3] Le 15 décembre 2005 le Conseil de sécurité a adopté la résolution 1644(2005) prorogeant le mandat de ladite commission d'enquête.

[4] POSITION COMMUNE 2005/888/PESC DU CONSEIL du 12 décembre 2005 concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes soupçonnées d'être impliquées dans l'assassinat de l'ancien Premier ministre libanais M. Rafic Hariri voir:
http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/fr/oj/2005/l_327/l_32720051214fr00260027.pdf

[5] P6_TA-(2005)0047

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";*

- 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.

Des mesures restrictives qui risquent d'être contestées

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"* qui avaient été adoptées par le Conseil le 3 décembre 2003 et qui ont été révisées le 12 décembre 2005 ([1]).
Le statut formel de ces "Lignes directrices" n'est toutefois pas très clair puisqu'elles contiennent non seulement des clauses interprétatives (par exemple pour ce qui est de la définition de "fonds" et de ressources économiques...) mais aussi des indications quant aux dérogations admissibles pour des raisons humanitaires, thème que le Parlement européen a soulevé à plusieurs reprises lors de l'examen de mesures analogues visant le gel des fonds d'organisations terroristes ([2]).
Dans ces conditions, il serait tout au moins opportun de leur donner plus de publicité, pour également éviter des contestations de la part des personnes affectées par les mesures de l'Union.
Ces contestations sont d'ailleurs plus que probables et ont déjà donné lieu à plusieurs recours devant le tribunal de première instance qui a récemment pris une décision, par arrêt du 21 septembre 2005 relatif au règlement (CE) nº 881/2002, sur les deux premiers de ces recours (affaires T-306/01 et T-315/01) ([3]).
Dans son premier arrêt, le TPI a reconnu la compétence du Conseil tant au titre du premier que du deuxième pilier et a saisi l'occasion d'affirmer **la primauté du droit de l'ONU sur le**

[1] Accessible sur le registre du Conseil: "http://register.consilium.eu.int/pdf/fr/05/st15/st15114.fr05.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] Un deuxième groupe d'affaires, en cours de traitement, concerne les mesures restrictives prises par la Communauté à l'encontre des personnes et entités impliquées dans le terrorisme, mais non liées à Oussama ben Laden, à Al-Qaida et aux Taliban et non spécifiquement identifiées par le Conseil de sécurité.

droit communautaire tout en rappelant que même le premier doit respecter le "jus cogens", entendu comme un ordre public international auquel ni les États membres, ni les instances de l'ONU ne peuvent déroger. En font partie, notamment, les normes impératives visant à la protection universelle des droits fondamentaux de la personne humaine.
En particulier, le TPI a constaté que le gel des fonds prévu par le règlement attaqué ne violerait pas les droits fondamentaux des requérants, tels qu'ils sont protégés par le *jus cogens*. En effet, le règlement attaqué prévoit expressément la possibilité de dérogations, à la demande des intéressés, pour rendre accessibles les fonds nécessaires à des dépenses de base. Ces mesures n'ont donc ni pour objet ni pour effet de soumettre les requérants à un traitement inhumain ou dégradant.
Il est à remarquer que cet arrêt a fait l'objet de deux pourvois (C-402/05 P (Kadi c. Conseil) et C-415/05 P (Yusuf et al. c. Conseil**). Il appartiendra donc désormais à la Cour de trancher sur les problèmes de principe abordés par le TPI et l'arrêt de la Cour donnera donc les repères à l'action des Institutions dans ce domaine.**

La procédure

Il est à remarquer que le règlement reconnaît un rôle significatif à la Commission [1]qui sera censée mettre à jour conformément à l'art. 8:
- 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).

Tout d'abord, pour ce qui est de la procédure à suivre pour l'établissement des listes au niveau des Nations Unies, 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).

[1] 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

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 tenus 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 formulait des recommandations pour améliorer les procédures de sanctions (voir notamment recommandation 51[1])

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 même si son contenu serait d'une certaine façon presque déclaratoire. **Selon la jurisprudence de la Cour, le Parlement doit en effet disposer de tous les éléments nécessaires pour pouvoir se prononcer.**

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.

[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