EURÓPSKY PARLAMENT

2004 *2009*

Výbor pre občianske slobody, spravodlivosť a vnútorné veci

PREDBEŽNÉ ZNENIE
2005/0234(CNS)

10.1.2006

*

NÁVRH SPRÁVY

o návrhu nariadenia Rady, ktorým sa ukladajú osobitné obmedzujúce opatrenia proti určitým osobám podozrivým z účasti na atentáte bývalého libanonského premiéra Rafiqa Haririho
(KOM(2005)0614 – 15098/2005 – C6-0434/2005 – 2005/0234(CNS))

Výbor pre občianske slobody, spravodlivosť a vnútorné veci

Spravodajca: Jean-Marie Cavada

Označenie postupov

*	Konzultačný postup *väčšina odovzdaných hlasov*
**I	Postup spolupráce (prvé čítanie) *väčšina odovzdaných hlasov*
**II	Postup spolupráce (druhé čítanie) *väčšina odovzdaných hlasov za schválenie spoločnej pozície* *väčšina všetkých poslancov Parlamentu za zamietnutie alebo zmenu spoločnej pozície*
***	Postup súhlasu *väčšina všetkých poslancov Parlamentu, okrem prípadov upravených článkami 105, 107, 161 a 300 Zmluvy o ES a článkom 7 Zmluvy o EÚ*
***I	Spolurozhodovací postup (prvé čítanie) *väčšina odovzdaných hlasov*
***II	Spolurozhodovací postup (druhé čítanie) *väčšina odovzdaných hlasov za schválenie spoločnej pozície* *väčšina všetkých poslancov Parlamentu za zamietnutie alebo zmenu spoločnej pozície*
***III	Spolurozhodovací postup (tretie čítanie) *väčšina odovzdaných hlasov za schválenie spoločného textu*

(Typ postupu závisí od právneho základu navrhnutého Komisiou.)

Pozmeňujúce a doplňujúce návrhy k legislatívnemu textu

V pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhoch Parlamentu je zmenený a doplnený text označený ***hrubou kurzívou***. *Štandardná kurzíva* označuje príslušným oddeleniam tie časti legislatívneho textu, ku ktorým sa navrhuje oprava, čo napomáha pri príprave konečného znenia textu (napríklad zrejmé chyby alebo vynechaný text v konkrétnej jazykovej verzii). Navrhované opravy tohto typu musia byť odsúhlasené príslušnými oddeleniami.

OBSAH

Strana

NÁVRH LEGISLATÍVNEHO UZNESENIA EURÓPSKEHO PARLAMENTU .....**Error! Bookmark not defined.**

EXPOSE DES MOTIFS 8

NÁVRH LEGISLATÍVNEHO UZNESENIA EURÓPSKEHO PARLAMENTU

o návrhu nariadenia Rady, ktorým sa ukladajú osobitné obmedzujúce opatrenia proti určitým osobám podozrivým z účasti na atentáte na bývalého libanonského premiéra Rafiqa Haririho
(KOM(2005)0614 – 15098/2005 – C6-0434/2005 – 2005/0234(CNS))

(Konzultačný postup)

Európsky parlament,

– so zreteľom na návrh Komisie pre Radu (KOM(2005)0614 – 15098/2005)[1],

– so zreteľom na spoločnú pozíciu 2005/888/SZBP²,

– so zreteľom na články 60 a 301 Zmluvy o ES,

– so zreteľom na článok 308 Zmluvy o ES, v súlade s ktorým Rada konzultovala s Parlamentom (C6-0434/2005),

– so zreteľom na článok 51 rokovacieho poriadku,

– so zreteľom na správu Výboru pre občianske slobody, spravodlivosť a vnútorné veci (A6-0000/2006),

1. schvaľuje zmenený a doplnený návrh Komisie;

2. vyzýva Komisiu, aby zodpovedajúco zmenila svoj návrh, v súlade s článkom 250 ods. 2 Zmluvy o ES;

3. vyzýva Radu, aby oznámila Európskemu Parlamentu, ak má v úmysle odchýliť sa od ním schváleného textu;

4. žiada Radu o opätovnú konzultáciu, ak má v úmysle podstatne zmeniť návrh Komisie;

5. poveruje svojho predsedu, aby túto pozíciu postúpil Rade a Komisii.

Text predložený Komisiou	Pozmeňujúce a doplňujúce návrhy Parlamentu

Pozmeňujúci a doplňujúci návrh 1
Citácia 1b (nová)

	so zreteľom na usmernenia týkajúce sa uplatňovania a vyhodnotenia

[1] Zatiaľ neuverejnené v úradnom vestníku.

obmedzujúcich opatrení (sankcií) v rámci zahraničnej a bezpečnostnej politiky EÚ, ktoré Rada prijala 12. decembra 2005

Odôvodnenie

V každom akte, ktorý stanovuje obmedzujúce opatrenia vzťahujúce sa na osobitné osoby, je tiež potrebné uviesť jasný odkaz na usmernenia Rady adresované členským štátom.

Takýto odkaz zodpovedá požiadavkám transparentnosti, aj keď ich Rada považuje za jednoduché nezáväzné interpretačné dokumenty. Pre Vašu informáciu, prvá verzia bola prijatá v roku 2003 a táto druhá verzia by mala brať do úvahy skúsenosti nadobudnuté inštitúciami Spoločenstva a národnými inštitúciami počas posledných rokov. Tento dokument nájdete v registri Rady na adrese: http://register.consilium.eu.int/pdf/fr/04/st15/st15518.fr04.pdf

Pozmeňujúci a doplňujúci návrh 2
Článok 2 odseky 1 a 2

1. .Zmrazujú sa všetky finančné prostriedky a ekonomické zdroje, ktoré vlastnia, majú v držbe, alebo kontrolujú fyzické alebo právnické osoby, subjekty alebo orgány uvedené ***v prílohe I.***	1. Zmrazujú sa všetky finančné prostriedky a ekonomické zdroje, ktoré vlastnia, majú v držbe alebo kontrolujú fyzické alebo *právnické* osoby, subjekty alebo orgány uvedené *v zozname* ***vypracovanom Komisiou v súlade s článkom 8.***
2.Žiadne finančné prostriedky ani ekonomické zdroje nesmú byť, priamo ani nepriamo, poskytnuté fyzickým ani právnickým osobám, subjektom alebo orgánom ***uvedeným v prílohe I***, alebo v ich prospech.	2. *Tieto* finančné prostriedky ani ekonomické zdroje nesmú byť, priamo ani nepriamo, poskytnuté fyzickým ani právnickým osobám, subjektom alebo orgánom ***uvedeným*** *v zozname* ***vypracovanom Komisiou v súlade s článkom 8***, alebo *použité* v ich prospech.

Odôvodnenie

Zoznam, o ktorom sa hovorí v tomto článku, je vypracovaný sankčným výborom v súlade s kapitolou 7 Charty OSN a členské štáty ani medzinárodné organizácie ako Spoločenstvo a Únia, ktoré sú z hľadiska OSN regionálnymi organizáciami, ho nemôžu zmeniť. Prevzatie zoznamu do aktu Spoločenstva a jeho uverejnenie v Úradnom vestníku predstavujú teda povinný akt, ktorý neumožňuje žiadnu zmenu. V takýchto podmienkach má hodnotu výkonného opatrenia, ktoré by mohlo byť priamo zverené Komisii.

Pozmeňujúci a doplňujúci návrh 3
Článok 8 odsek 1

1. Komisia je splnomocnená:	1. Komisia je splnomocnená, ***po konzultácii s Európskym parlamentom***:
(a) meniť a dopĺňať ***prílohu I*** na základe rozhodnutí sankčného výboru; a	a) na základe rozhodnutí sankčného výboru ***vypracovať a*** meniť a dopĺňať ***zoznam fyzických alebo právnických osôb, subjektov alebo orgánov stanovených v článku 2, ktorých ekonomické zdroje musia byť zmrazené a opraviť tento zoznam v prípade preukázanej chyby*** a
(b) meniť a dopĺňať prílohu ***II*** na základe informácií poskytnutých členskými štátmi.	b) meniť a dopĺňať prílohu na základe informácií poskytnutých členskými štátmi.
	O vypracovaní a zmenách zoznamu stanovenom v prvom pododseku bode a) Komisia vopred dôverne informuje Výbor pre občianske slobody, spravodlivosť a vnútorné veci a Výbor pre rozvoj Európskeho parlamentu.

Odôvodnenie

Pozri odôvodnenie pozmeňujúceho a doplňujúceho návrhu 2

Pozmeňujúci a doplňujúci návrh 4
Príloha I

Táto príloha sa vypúšťa.

Odôvodnenie

Pozri odôvodnenie pozmeňujúceho a doplňujúceho návrhu 2

EXPOSE DES MOTIFS

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

---

[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

Côte d'Ivoire[1], 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 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 ([2]).
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 ([3]).
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) ([4]).

---

[1] P6_TA-(2005)0047

[2] Accessible sur le registre du Conseil: "http://register.consilium.eu.int/pdf/fr/05/st15/st15114.fr05.pdf"

[3] 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

[4] Un deuxième groupe d'affaires, en cours de traitement, concerne les mesures restrictives prises par la Communauté à

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 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

---

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.

[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

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).

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