EVROPSKI PARLAMENT

2004 *2009*

Odbor za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve

ZAČASNO
2005/0234(CNS)

10.1.2006

*

OSNUTEK POROČILA

o predlogu uredbe Sveta o uvedbi posebnih omejevalnih ukrepov zoper nekatere osebe, osumljene sodelovanja pri atentatu na nekdanjega libanonskega ministrskega predsednika Rafiqa Haririja
(KOM(2005)0614 - 15098/2005 – C6 - 0434/2005 – 2005/0234(CNS))

Odbor za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve

Poročevalec: Jean-Marie Cavada

PR_CNS_art51am

Oznake postopkov

*	Postopek posvetovanja *večina oddanih glasov*
**I	Postopek sodelovanja (prva obravnava) *večina oddanih glasov*
**II	Postopek sodelovanja (druga obravnava) *večina oddanih glasov za odobritev skupnega stališča* *absolutna večina poslancev Parlamenta za zavrnitev ali spremembo skupnega stališča*
***	Postopek privolitve *absolutna večina poslancev Parlamenta, razen v primerih, navedenih v členih 105, 107, 161 in 300 Pogodbe ES in členu 7 Pogodbe EU*
***I	Postopek soodločanja (prva obravnava) *večina oddanih glasov*
***II	Postopek soodločanja (druga obravnava) *večina oddanih glasov za odobritev skupnega stališča* *absolutna večina poslancev Parlamenta za zavrnitev ali spremembo skupnega stališča*
***III	Postopek soodločanja (tretja obravnava) *večina oddanih glasov za odobritev skupnega besedila*

(Vrsta postopka je odvisna od pravne podlage, ki jo predlaga Komisija.)

Spremembe zakonodajnega besedila

Pri spremembah, ki jih predlaga Parlament, je spremenjeno besedilo označeno s ***krepkim poševnim tiskom***. Besedilo, zapisano v *navadnem poševnem tisku*, označuje tehničnim službam namenjeni del zakonodajnega besedila s predlaganimi popravki, ki se upoštevajo pri pripravi končnega besedila (na primer, očitne napake ali izpustitve v zadevni jezikovni različici). O teh popravkih odločajo pristojne tehnične službe.

VSEBINA

Stran

OSNUTEK ZAKONODAJNE RESOLUCIJE EVROPSKEGA PARLAMENTA .....**Error! Bookmark not defined.**

EXPOSE DES MOTIFS .....**Error! Bookmark not defined.**

OSNUTEK ZAKONODAJNE RESOLUCIJE EVROPSKEGA PARLAMENTA

o predlogu uredbe Sveta o uvedbi posebnih omejevalnih ukrepov zoper nekatere osebe, ki so osumljene sodelovanja pri atentatu na bivšega libanonskega ministrskega predsednika Rafiqa Haririja
(KOM(2005)0614 - 15098/2005 – C6-0434/2005 – 2005/0234(CNS))

(Postopek posvetovanja)

Evropski parlament,

– ob upoštevanju predloga Komisije Svetu (KOM(2005)0614)[1],

– ob upoštevanju skupnega stališča 2005/888/SZVP[2]

– ob upoštevanju členov 60 in 301 pogodbe ES,

– ob upoštevanju člena 308 pogodbe ES, v skladu s katerim se je Svet posvetoval s Parlamentom (C6-0434/2005),

– ob upoštevanju člena 51 svojega Poslovnika,

– ob upoštevanju poročila Odbora za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve (A6-0000/2006),

1. odobri predlog Komisije, kakor je bil spremenjen;

2. poziva Komisijo, naj ustrezno spremeni svoj predlog na podlagi člena 250(2) Pogodbe ES;

3. poziva Svet, naj obvesti Parlament, če namerava odstopati od besedila, ki ga je Parlament odobril;

4. poziva Svet, naj se ponovno posvetuje s Parlamentom, če namerava bistveno spremeniti predlog Komisije;

5. naroči svojemu predsedniku, naj stališče Parlamenta posreduje Svetu in Komisiji.

Besedilo, ki ga predlaga Komisija	Predlogi sprememb Parlamenta
	Predlog spremembe 1 Navedba 1 a (novo)
	ob upoštevanju glavnih smernic v zvezi z izvajanjem in oceno omejevalnih ukrepov (sankcij) v okviru skupne zunanje in varnostne politike Evropske unije, ki jih je

[1] Še ni objavljeno v UL.
[2] UL L 327, 14. 12. 2005, str. 26.

sprejel Svet 12. decembra 2005,

Obrazložitev

Glavne smernice, ki jih je Svet namenil državam članicam, se morajo kot izključna referenca vključiti tudi v vsak dokument, ki predvideva omejevalne ukrepe za posebne osebe.

Upoštevanje takšnih smernic ustreza tudi zahtevam po preglednosti, tudi če jih Svet razume samo kot razlagalne, neobvezujoče dokumente. Njihova prva verzija je bila sprejeta leta 2003, pričujoča druga verzija pa upošteva izkušnje, ki so jih ustanove Skupnosti in nacionalne ustanove pridobile v zadnjih letih. Dokument je na voljo na naslednjem naslovu: http://register.consilium.eu.int/pdf/fr/05/st15/st15114.fr05.pdf.

Predlog spremembe 2
Člen 2, odstavka 1 in 2

1. Zamrznejo se vsa sredstva in gospodarski viri, ki pripadajo, so v lasti, s katerimi razpolagajo ali jih nadzorujejo fizične ali pravne osebe, subjekti ali organi, navedeni v ***Prilogi I***.	1. Zamrznejo se vsa sredstva in gospodarski viri, ki pripadajo, so v lasti, s katerimi razpolagajo ali jih nadzorujejo fizične ali pravne osebe, subjekti ali organi, navedeni v seznamu, ***ki ga je sestavila Komisija v skladu s členom 8.***
2. Fizičnim ali pravnim osebam, subjektom ali organom, ***navedenim v Prilogi I***, niso neposredno ali posredno na voljo ali v korist nobena sredstva ali gospodarski viri.	2. Fizičnim ali pravnim osebam, subjektom ali organom, ***navedenim*** v seznamu, ***ki ga je sestavila Komisija v skladu s členom 8,*** niso neposredno ali posredno na voljo ali v korist nobena sredstva ali gospodarski viri.

Obrazložitev

Seznam iz tega člena je oblikoval Odbor za sankcije v skladu s 7. poglavjem Listine Združenih narodov in ga države članice ali mednarodne organizacije, kot so Skupnosti in Unija, ki ju imajo Združeni narodi za območne organizacije, ne morejo spreminjati. Vključitev seznama v dokument Skupnosti in njegova objava v Uradnem listu je zato obvezna in ne dovoljuje nobene spremembe. Pod temi pogoji ima seznam naravo izvedbenega ukrepa, ki se lahko predloži neposredno Komisiji

Predlog spremembe 3
Člen 8, odstavek 1

1. Komisija je pooblaščena za:	1. ***Po posvetovanju z Evropskim***

	parlamentom *je Komisija* pooblaščena za:
(a) spremembe ***Priloge I*** na podlagi ugotovitev Odbora za sankcije; in	(a) ***sestavo in*** spremembe, na podlagi ugotovitev odbora za sankcije, ***seznama fizičnih ali pravnih oseb, subjektov ali organov, navedenih v členu 2, katerih sredstva ali gospodarski viri se zamrznejo, in za popravek seznama v primeru dokazane pomote*** in za
(b) spremembe Priloge ***II*** na podlagi podatkov, ki so jih predložile države članice.	(b) spremembe Priloge na podlagi podatkov, ki so jih predložile države članice.
	Sestava in spremembe seznama iz prvega odstavka, točka (a), so predmet predhodne informacije, ki jo Komisija na zaupni osnovi posreduje Odboru Evropskega parlamenta za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve ter Odboru za razvoj.

Obrazložitev

Glej obrazložitev za predlog spremembe 2.

Predlog spremembe 4
Priloga I

Ta priloga se črta.

Obrazložitev

Glej obrazložitev za predlog spremembe 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 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 urgentes nécessaires à mettre en oeuvre *"..une position commune ou une action commune*

[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

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 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

[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.

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).

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

[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

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?OpenElementj