



**CONSEIL DE
L'UNION EUROPÉENNE**

**Bruxelles, le 2 décembre 2005 (09.12)
(OR.en)**

15114/05

**PESC 1084
FIN 475**

NOTE

du: Secrétariat
aux: délégations

n° doc. préc.: 6749/05 PESC 159 FIN 80

Objet: 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

Les délégations trouveront ci-joint 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, telles qu'approuvées par le Groupe des conseillers pour les relations extérieures le 1^{er} décembre 2005.

**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**

<i>I. Introduction</i>	3
<i>II. Principes</i>	4
A. <u>Objectifs</u>	4
B. <u>Questions juridiques</u>	5
C. <u>Mesures ciblées</u>	6
D. <u>Listes de personnes et d'entités visées</u>	7
E. <u>Déroptions</u>	9
F. <u>Échange d'informations et obligations en matière d'établissements de rapports</u>	9
G. <u>Expiration ou révision des mesures restrictives</u>	10
H. <u>Mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies</u>	12
I. <u>Compétences</u>	15
J. <u>Juridiction</u>	16
<i>III. Libellé type des instruments juridiques</i>	17
A. <u>Définitions</u>	17
B. <u>Embargos sur les armes</u>	19
C. <u>Restrictions concernant le matériel utilisé à des fins de répression interne et d'autres importations ou exportation spécifiques</u>	23
D. <u>Restrictions à l'admission (interdiction de visa ou de voyage)</u>	24
E. <u>Restrictions financières</u>	26
F. <u>Juridiction</u>	30
G. <u>Violations</u>	30
H. <u>Expiration/Réexamen</u>	31
<i>IV. Suivi et évaluation des mesures restrictives</i>	32
<i>ANNEXE I - Liste de matériel susceptible d'être utilisé à des fins de répression interne</i>	34
<i>ANNEXE II - Modèles à utiliser pour les listes de personnes, groupes et entités faisant l'objet de mesures restrictives</i>	37

I. Introduction

1. L'expérience considérable que possède l'Union européenne (UE) en matière de conception, de mise en œuvre, d'application et de contrôle des mesures restrictives (sanctions) dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC)¹ a montré qu'il était souhaitable de normaliser la mise en œuvre et d'en renforcer les méthodes. Les présentes lignes directrices² traitent un certain nombre de questions d'ordre général et proposent un libellé type et des définitions communes qui peuvent être employés dans les instruments juridiques utilisés pour mettre en œuvre les mesures restrictives. Cependant, elles n'abordent pas la question du processus politique conduisant à la décision d'imposer ou d'abroger ces mesures³.

Par ailleurs, l'UE a mis au point des meilleures pratiques en matière de mise en œuvre effective de mesures financières restrictives⁴, qui présentent des recommandations en vue d'une mise en œuvre effective des mesures restrictives dans le respect de la législation applicable.

¹ Cf. site Internet de la Commission, liste des mesures restrictives en vigueur [http://europa.eu.int/comm/external_relations/cfsp/sanctions/measure.htm].

² La première version des lignes directrices a été adoptée par le Conseil le 8 décembre 2003 (doc. 15579/03); une version révisée a été adoptée le 16 mars 2005 (doc. 6749/05).

³ En ce qui concerne les aspects politiques, il est rappelé que le Conseil a adopté le 14 juillet 2004 des principes de base concernant le recours aux mesures restrictives (sanctions) (doc. 10198/1/04).

⁴ Doc. 15115/05.

II. Principes

A. Objectifs

2. Dans le cadre de la PESC, le Conseil peut décider de prendre des mesures restrictives contre des pays tiers, des entités ou des particuliers. Ces mesures doivent être conformes aux objectifs de la PESC, énumérés à l'article 11 du traité sur l'Union européenne (TUE).
3. Certaines mesures restrictives sont prises par le Conseil en application de résolutions adoptées par le Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU) au titre du chapitre VII de la Charte des Nations unies. Pour ce qui est des mesures mettant en œuvre des résolutions du CSNU, les instruments juridiques de l'UE devront se conformer rigoureusement à ces résolutions. Toutefois, il est entendu que l'UE peut décider d'appliquer des mesures plus restrictives.
4. D'une manière générale, les mesures restrictives imposées par l'UE visent à susciter un changement de politique ou d'activité de la part du pays, de la région, de l'administration, des entités ou des particuliers visés, conformément aux objectifs énoncés dans la position commune. En conséquence, l'UE abrogera ou adaptera les mesures restrictives en fonction des évolutions positives constatées au regard de ses objectifs. Dans la mesure du possible et dans le respect de la stratégie globale de l'Union européenne à l'égard du pays tiers concerné, les instruments juridiques imposant des mesures restrictives peuvent renvoyer à des incitations destinées à encourager les nécessaires changements de politique ou d'activité. Il est important de veiller à ce que ces incitations ne récompensent pas le non-respect.
5. L'objectif visé par chaque mesure doit être clairement défini et conforme à la stratégie globale de l'Union dans le domaine concerné. La stratégie globale et l'objectif spécifique doivent être rappelés dans les paragraphes d'introduction de l'instrument juridique du Conseil imposant la mesure en question. Les mesures restrictives n'ont pas de motivation économique.

6. Les instruments juridiques feront l'objet d'un réexamen régulier visant à évaluer l'efficacité des mesures restrictives adoptées au regard des objectifs définis. Ce réexamen sera mené par les groupes et comités compétents du Conseil qui s'appuieront, pour autant que de besoin, sur les rapports établis par les chefs de mission de l'UE.

B. Questions juridiques

7. Ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus, le Conseil prend des mesures restrictives dans le cadre de la PESC. Il arrête d'abord une position commune conformément à l'article 15 du TUE. Les mesures prévues dans cette position commune sont mises en œuvre soit au niveau de la Communauté européenne (CE), soit au niveau national. Les mesures telles que les embargos sur les armes ou les restrictions en matière d'admission sont directement mises en œuvre par les États membres, qui sont juridiquement tenus d'agir en conformité avec les positions communes de l'UE. D'autres mesures visant à interrompre ou à limiter, partiellement ou en totalité, les relations économiques avec un pays tiers, notamment les mesures de gel de fonds et de ressources économiques, sont mises en œuvre au moyen d'un règlement de la CE, adopté par le Conseil sur proposition de la Commission et sur la base des dispositions du traité instituant la Communauté européenne (TCE)⁵. Ces règlements sont contraignants et directement applicables dans l'ensemble de la CE et ils font l'objet d'un contrôle juridictionnel effectué par la Cour de justice et le Tribunal de première instance des CE à Luxembourg.

8. L'imposition de mesures restrictives doit s'accompagner d'une présentation du contexte juridique desdites mesures. Outre les dispositions pertinentes du TUE et du TCE, cet exposé peut mentionner toute résolution pertinente du CSNU, ou d'autres dispositions applicables de droit international.

9. L'introduction et la mise en œuvre de mesures restrictives doivent toujours être conformes au droit international. Ces mesures doivent respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales, en particulier le droit de bénéficier des garanties prévues par la loi et le droit à un recours effectif. Les mesures imposées doivent toujours être proportionnées à leur objectif.

⁵ Article 301, en liaison avec l'article 60 du TCE. Dans certains cas, l'article 308 du TCE peut également s'avérer nécessaire comme base juridique.

10. Comme indiqué ci-dessus, les mesures restrictives devraient notamment être élaborées à la lumière de l'obligation pour l'UE, visée à l'article 6, paragraphe 2, du TUE, de respecter les droits fondamentaux, tels qu'il sont garantis par la convention européenne des droits de l'homme et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, en tant que principes généraux du droit communautaire.
11. Les mesures restrictives devraient également respecter les obligations internationales de la CE et de ses États membres, et notamment les accords de l'OMC. L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) et l'Accord général sur le commerce des services (GATS) sont applicables lorsque les mesures restrictives ont une incidence sur le commerce de biens ou de services avec des pays tiers. L'article XXI du GATT prévoit des restrictions à l'importation et à l'exportation qui sont soit applicables aux armes et au matériel militaire, soit imposées en application d'engagements pris au titre de la Charte des Nations unies, en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationales. L'article XIV bis du GATS prévoit une exception comparable. Les mesures limitant les échanges qui ne relèvent pas de ces catégories doivent remplir les conditions énoncées respectivement à l'article XX du GATT et à l'article XIV du GATS et pourraient, dans certains cas, être incompatibles avec les règles de l'OMC.
12. Si les mesures adoptées par l'UE sont en conflit avec les obligations internationales de la CE ou de ses États membres, il pourra être nécessaire de dégager une approche commune pour résoudre ce type de conflit.
13. Avant de décider de prendre des mesures restrictives, il est important d'examiner quelle mesure ou quel ensemble de mesures est le plus approprié.

C. Mesures ciblées

14. Les mesures prises devraient cibler les personnes identifiées comme étant responsables des politiques ou des actions qui ont déclenché la décision de l'UE d'imposer des mesures restrictives. De telles mesures ciblées sont plus efficaces que des mesures imposées sans discrimination et elles minimisent les conséquences négatives pour les personnes qui ne sont pas responsables de ces politiques et actions.

15. Les mesures prises à l'encontre d'un régime particulier varieront en fonction des objectifs visés par les mesures restrictives et de leur efficacité probable. Il pourra s'agir notamment du gel de fonds et de ressources économiques, de restrictions en matière d'admission, d'embargos sur les armes, d'embargos sur le matériel susceptible d'être utilisé à des fins de répression interne, d'autres restrictions à l'exportation, de restrictions à l'importation et d'interdictions de vols. Il a également été recouru une fois à une interdiction de prestation de services financiers⁶.
16. Pour concevoir et mettre en œuvre ses instruments juridiques, l'UE peut mettre à profit sa propre expérience en matière de conception et de mise en œuvre de régimes de mesures restrictives, ainsi que les travaux menés dans d'autres cadres tels que les processus d'Interlaken, de Bonn-Berlin et de Stockholm, et l'expérience acquise par les Nations unies dans ce domaine.

D. Listes de personnes et d'entités visées

17. La nécessité de respecter les droits fondamentaux suppose notamment qu'une attention suffisante soit accordée à la protection et au respect du droit des personnes appelées à figurer dans une liste de bénéficiaire des garanties prévues par la loi.
18. La décision de soumettre une personne ou une entité à des mesures restrictives ciblées suppose d'appliquer des critères clairement définis, adaptés à chaque cas particulier, ce qui permettra de déterminer quelles personnes et quelles entités peuvent être inscrites sur une liste ou, à l'inverse, lesquelles doivent en être retirées. Ces critères clairement établis figureront dans l'instrument juridique PESC. Ce principe s'applique en particulier aux mesures de gel de fonds et de ressources économiques, que des personnes figurent sur des listes établies dans le cadre de mesures prises contre un ou plusieurs États tiers ou que les mesures visent des particuliers et des entités à titre personnel.
19. Dans le cas où une position commune prévoit des mesures restrictives ciblant non seulement les personnes responsables de certaines politiques ou actions, mais également des membres de leur famille, leurs enfants âgés de moins de 18 ans ne devraient pas, en principe, être visés. En outre, en principe, les enfants adultes de plus de 18 ans ne devraient pas être ciblés en raison de leur filiation paternelle ou maternelle, mais sur la base de leur propre responsabilité dans le cadre des politiques ou des actions en question.

⁶ Règlement (CE) n° 2580/2001 du Conseil du 27 décembre 2001 concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme (JO L 344 du 28.12.2001, p.70).

20. Les informations servant à l'identification des intéressés sont essentielles si l'on veut s'assurer que les mesures restrictives ciblées n'affecteront pas des personnes ou des entités non visées, notamment afin d'aider le secteur privé à appliquer ces mesures. On ne peut exclure que, dans certains cas, les fonds d'une personne soient gelés ou qu'une admission soit refusée par erreur, sur la base d'éléments d'identification correspondant à ceux d'une personne identifiée comme responsable. Les États membres et la Commission devraient disposer de procédures garantissant la cohérence des conclusions auxquelles ils parviennent en cas de contestation pour erreur alléguée sur la personne. Les meilleures pratiques de l'UE en matière de mise en œuvre effective de mesures financières restrictives⁷ présentent certaines recommandations à cet égard.
21. Afin d'améliorer l'efficacité des mesures restrictives, il faudrait disposer d'autant d'éléments d'identification spécifiques que possible au moment de l'identification des intéressés et les publier au moment de l'adoption des mesures restrictives. Il convient de normaliser dans toute la mesure possible les informations servant à l'identification de particuliers et d'entités. En ce qui concerne les personnes physiques appelées à figurer sur une liste, ces informations devraient notamment comprendre le nom et le prénom, les pseudonymes, le sexe, la date et le lieu de naissance, la nationalité, l'adresse et le numéro de la carte d'identité ou du passeport. Pour ce qui est des groupements, des personnes morales ou des entités, parmi ces informations devraient notamment figurer la dénomination complète, le siège principal, le lieu d'immatriculation du siège et la date et le numéro d'immatriculation. Des modèles types figurent à l'annexe des présentes lignes directrices.
22. L'UE devrait s'attacher dans tous les cas à ce que les informations servant à l'identification communiquées lors de l'inscription d'une personne sur une liste soient suffisamment précises pour permettre une identification sans équivoque de la personne visée. Après l'identification d'une personne ou d'une entité, il convient de procéder à un réexamen permanent des éléments d'identification afin de les préciser et de les étoffer, en associant tous ceux qui peuvent contribuer à cet effort, notamment les chefs de mission de l'UE dans le pays tiers concerné, les autorités et agences compétentes et les institutions financières des États membres. Des versions actualisées des listes comportant des éléments d'identification supplémentaires seront adoptées conformément au texte de base.

⁷ Doc. 15115/05.

23. Afin d'aider le secteur privé à mettre en œuvre les restrictions financières, en juin 2004, la Commission a créé sur son site, une rubrique qui donne notamment accès à une liste consolidée des personnes et entités soumises à des sanctions financières ⁸ et à un récapitulatif des mesures restrictives en vigueur ⁹.

E. Dérogations

24. Il est important que les instruments juridiques relatifs aux restrictions financières, aux restrictions en matière d'admission et aux autres mesures restrictives prévoient des dérogations appropriées pour tenir compte des besoins humanitaires des personnes visées et, le cas échéant, des obligations internationales des États, notamment en tant que pays hôtes d'organisations internationales ou de l'OSCE, à l'égard des différentes mesures restrictives prises.
25. Les autorités compétentes devraient accorder des dérogations au cas par cas, ce qui leur donnera la possibilité d'évaluer tous les intérêts en jeu et d'imposer des conditions pour garantir que les dérogations n'entraient ni ne neutralisent l'objectif visé par la mesure restrictive. Les dérogations devraient être accordées sur la base des instruments législatifs pertinents. Le fait qu'il existe des motifs d'accorder une dérogation à une mesure restrictive précise (par exemple à des restrictions financières) ne justifie pas par défaut l'octroi d'une dérogation à une autre mesure (par exemple à des restrictions en matière d'admission) affectant la personne ou l'entité concernée (cf. section III, points A, D et E).

F. Échange d'informations et obligations en matière d'établissement de rapports

26. Les autorités compétentes des États membres et la Commission ont chacune des missions spécifiques en matière de mise en œuvre et d'application des mesures restrictives. Afin de garantir une application cohérente de ces mesures, l'échange d'informations pertinentes entre toutes les parties concernées, conformément aux dispositions de chaque position commune et règlement, est essentiel et devrait être prévu par les instruments juridiques de l'UE.

⁸ http://europa.eu.int/comm/external_relations/cfsp/sanctions/list/consol-list.htm

⁹ http://europa.eu.int/comm/external_relations/cfsp/sanctions/measures.htm

G. Expiration ou révision des mesures restrictives

27. En tenant compte de l'objectif spécifique de chaque mesure et de toute autre considération pertinente, le Conseil devrait suivre de près l'évolution de la situation et programmer une révision spécifique dès qu'un changement intervient dans le contexte politique.
28. Le cas échéant, les critères spécifiques devant être satisfaits pour l'abrogation des mesures restrictives peuvent être énoncés dans l'instrument juridique mais, normalement, une définition adéquate de l'objectif spécifique visé par la mesure doit suffire.
29. Tant que les critères précités ne sont pas satisfaits ou que les objectifs spécifiques des mesures restrictives ne sont pas atteints, celles-ci devraient être maintenues, sauf lorsque le Conseil en décide autrement. Par conséquent, l'instrument juridique PESC devrait comporter, selon ce que le Conseil décide, soit une date d'expiration, soit une clause de révision, ce qui garantirait un examen en temps utile de la nécessité de reconduire les mesures en question. La date d'expiration ou de révision pourrait être fixée compte tenu de faits ou de considérations pertinents (par exemple les dates de futures élections ou des négociations de paix susceptibles d'entraîner un changement dans la situation politique).
30. Si l'instrument juridique PESC indique une date d'expiration pour les mesures restrictives, le Conseil devrait mettre au point un accord concernant leur reconduction. Pour être efficaces, les mesures restrictives devraient être levées en fonction de leurs objectifs, et non en fonction d'échéances. L'échéance fixée devrait donc être l'occasion de réétudier le régime de mesures restrictives et d'évaluer si les objectifs ont été atteints.

31. Dans les cas où l'instrument juridique PESC comporte une date d'expiration, la nécessité de faire figurer une date d'expiration dans les règlements mettant en œuvre cet instrument juridique ne va pas pour autant de soi;
- puisque les règlements mettent en œuvre l'acte PESC, leur abrogation s'impose si l'instrument juridique PESC cesse d'être applicable¹⁰. Dans cette situation, les règlements peuvent être abrogés avec effet rétroactif, mais il est souhaitable que la période en question soit aussi courte que possible.
 - si un instrument juridique PESC ultérieur reconduit les mesures, modifier la date d'expiration du règlement ou en adopter un nouveau comportant les mêmes dispositions juridiques représente simplement une charge administrative qu'il convient d'éviter. En particulier lorsque des décisions de dernière minute sont prises en matière de reconduction, il peut y avoir une période pendant laquelle les mesures ne sont pas applicables dans l'attente de la modification ou de l'adoption d'un règlement¹¹.

Il est donc préférable que le règlement reste en vigueur jusqu'à son abrogation.

32. Par souci de clarté et de transparence, il convient d'envisager la publication d'un texte consolidé dans les cas où les positions communes ou les règlements ont été modifiés au moins trois fois.

¹⁰ Voir les articles 60 et 301 du traité CE.

¹¹ La mise en œuvre de mesures restrictives des Nations unies à l'égard du Liberia en constitue un exemple. Voir les règlements (CE) n° 1030/2003 (JO L 150 du 18.6.2003, p.1) et (CE) n° 1318/2002 (JO L 194 du 23.7.2002, p. 1).

H. Mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies

Nouvelles mesures

33. La Charte des Nations unies donne au Conseil de sécurité des pouvoirs lui permettant de décider, de manière contraignante pour tous les membres des Nations unies¹² quelles mesures restrictives doivent être prises pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales, en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression. Il importe que l'UE mette en œuvre ces mesures restrictives des Nations unies aussi vite que possible. La rapidité est particulièrement importante en matière de gel d'avoirs car les fonds peuvent se déplacer rapidement. Dans de telles situations, chaque État membre pourrait envisager la possibilité de prévoir des mesures nationales provisoires dans le domaine financier (cf. article 60, paragraphe 2, du TCE). L'UE devrait s'efforcer de mettre en place sans tarder la législation de mise en œuvre nécessaire et, au plus tard, dans les 30 jours suivant l'adoption de la résolution du CSNU. Dans les cas où la Commission a été mandatée pour actualiser les listes des personnes ou des entités visées annexées à des règlements du Conseil, elle devrait s'attacher à adopter les règlements correspondants dans les trois jours ouvrables suivant l'adoption des listes actualisées des Nations unies.
34. Les États de l'UE qui siègent au Conseil de sécurité des Nations unies veilleront à ce que, dans la plus large mesure possible et sans préjudice des responsabilités qui leur incombent en vertu de la charte des Nations unies, les préoccupations de l'UE et ses impératifs en matière de mise en œuvre soient pris en compte lors de la négociation de la résolution pertinente du CSNU, conformément à l'article 19 du TUE.

¹² Voir l'article 25 et le chapitre VII de la Charte des Nations unies.

35. La procédure législative actuelle requiert l'adoption d'un instrument juridique PESC et d'un règlement d'application du Conseil fondé sur le TCE, sur la base d'une proposition de la Commission.
36. La Commission a, à plusieurs reprises, présenté une proposition de règlement du Conseil immédiatement après l'adoption de la résolution du Conseil de sécurité mais avant l'adoption de l'instrument juridique PESC. Cette manière de procéder permet au Conseil d'adopter l'instrument juridique PESC et le règlement en même temps, mais il convient de noter que, pour ce faire, la Commission doit recevoir toutes les informations pertinentes sur le projet de résolution avant son adoption par le Conseil de sécurité afin de disposer de suffisamment de temps pour déterminer dans quelle mesure et selon quelles modalités et quelles conditions les mesures doivent être mises en œuvre par le biais d'un règlement du Conseil. Les mêmes arguments s'appliquent à l'élaboration des instruments juridiques PESC.
37. Un libellé type des textes législatifs facilitera une mise en œuvre plus rapide des mesures restrictives des Nations unies. Lorsque l'UE met en œuvre des mesures restrictives des Nations unies, le libellé type et les définitions communes utilisés doivent être adaptés à la résolution pertinente du CSNU.
38. Afin de fournir régulièrement aux missions de l'UE à New York des informations concernant les problèmes rencontrés dans le cadre de la mise en œuvre dans l'UE des mesures restrictives des Nations unies, des notes d'information seront portées à la connaissance des missions de l'UE se réunissant à New York dans le cadre de la coordination de l'action au titre de l'article 19.
39. Eu égard au caractère contraignant des résolutions du CSNU, il n'est pas judicieux de prévoir une date d'expiration lorsque les mesures restrictives sont imposées en application d'une résolution du Conseil de sécurité.

Reconduction de mesures temporaires

40. On se trouve confronté à une situation particulière lorsque le Conseil de sécurité décide de mesures qui viennent à expiration à une certaine date. Dans ce cas, la bonne application des mesures des Nations unies appelle une action législative immédiate, si les mesures sont reconduites juste avant la date d'expiration. Pour éviter l'expiration des mesures restrictives dans les cas où leur reconduction est requise, il conviendrait que le Conseil n'intègre pas la date d'expiration dans son règlement d'application.

Expiration ou abrogation de mesures

41. Il est tout aussi important d'abroger rapidement des mesures restrictives pour donner suite à des décisions des Nations unies en la matière. Lorsque l'UE applique des mesures restrictives dans le seul but de mettre en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité, il n'est pas opportun que les instruments juridiques d'application restent en vigueur lorsque le Conseil de sécurité a décidé de lever ces mesures. Le cas échéant, les instruments législatifs peuvent être abrogés avec effet rétroactif ; il est souhaitable que cette période soit aussi courte que possible.

Dérogations

42. Les résolutions du CSNU relevant du chapitre VII de la charte sont obligatoires en vertu du droit international. Dans le cadre de la mise en œuvre par l'UE de mesures restrictives décidées par le Conseil de sécurité par le biais d'une résolution, il ne sera donc possible de prévoir des dérogations que si elles sont conformes à ladite résolution. À cet égard, le point 34 est pertinent, notamment pour ce qui est des dérogations à titre humanitaire afin de répondre aux besoins essentiels des personnes visées.

Établissement de rapports

43. Lorsque les résolutions du CSNU prévoient une obligation en matière d'établissement de rapports, un rapport commun de l'UE pourrait également être présenté aux Nations unies sur les mesures prises au niveau de l'UE. Dans ce cas, les rapports nationaux et communs seraient complémentaires.

I. Compétences

44. L'instrument juridique PESC a pour objet d'indiquer les mesures restrictives qui sont jugées nécessaires pour atteindre ses objectifs et servir de base à l'action de la Communauté en vue d'interrompre ou de limiter les relations économiques ou financières avec le pays tiers concerné. La Communauté européenne peut adopter des mesures législatives de mise en œuvre en recourant à un règlement fondé sur les articles 60 et 301 du TCE. Dans certains cas, le règlement a retenu comme base les articles 60, 301 et 308¹³. Lorsque la Communauté n'est pas compétente, il incombe à chaque État membre d'adopter la législation ou les mesures de mise en œuvre nécessaires.
45. Lorsque des mesures restrictives sont envisagées, il convient de procéder à une évaluation au cas par cas de la compétence communautaire en tenant compte des pouvoirs attribués à la Communauté par le TCE. La pratique actuelle veut que le Conseil indique dans l'instrument PESC qu'"une action de la Communauté est nécessaire afin de mettre en œuvre certaines mesures" pour permettre à la Commission de proposer un règlement portant application des mesures relevant de la compétence de la Communauté. Lorsqu'il est nécessaire de fournir des précisions pour garantir que toutes les mesures soient mises en œuvre en temps utile, il conviendrait que l'instrument PESC indique expressément les modalités de mise en œuvre de chaque mesure ou partie de mesure.

¹³ Règlement (CE) n° 2580/2001 du Conseil du 27 décembre 2001 concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme (JO L 344 du 28.12.2001, p. 70).

Parmi les autres exemples figurent:

- le règlement (CE) n° 881/2002 du Conseil du 27 mai 2002 instituant certaines mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au réseau Al-Qaida et aux Taliban, et abrogeant le règlement (CE) n° 467/2001 du Conseil interdisant l'exportation de certaines marchandises et de certains services vers l'Afghanistan, renforçant l'interdiction des vols et étendant le gel des fonds et autres ressources financières décidées à l'encontre des Taliban d'Afghanistan (JO L 139 du 29.5.2002, p. 9);
- le règlement (CE) n° 1763/2004 du Conseil du 11 octobre 2004 instituant certaines mesures restrictives à l'appui d'une mise en œuvre effective du mandat du Tribunal pénal international de l'ex-Yougoslavie (TPIY) (JO L 315 du 14.10.2004, p. 14);
- le règlement (CE) n° 174/2005 du Conseil du 31 janvier 2005 imposant des mesures restrictives à l'égard de l'assistance liée aux activités militaires en Côte d'Ivoire (JO L 29 du 2.2.2005, p. 5);
- le règlement (CE) n° 889/2005 du Conseil du 13 juin 2005 et le règlement (CE) n° 1183/2005 du Conseil du 18 juillet 2005 imposant un embargo sur les armes et un gel des avoirs à la RDC (JO L 152 du 15.6.2005, p.1 et JO L 193 du 23.7.2005, p. 1);
- et le règlement (CE) n° 1184/2005 du Conseil du 18 juillet 2005 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 (JO L 193 du 2.7.2005, p. 9).

46. Lorsque la Communauté a les compétences nécessaires pour adopter un règlement portant application de mesures restrictives, il est prévu que les États membres doivent déterminer le régime des sanctions applicables en cas de violation des dispositions du règlement et prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir leur application.

J. Juridiction

47. L'UE a condamné l'application extraterritoriale de la législation d'un pays tiers imposant des mesures restrictives visant à réglementer les activités des personnes physiques ou morales relevant de la juridiction des États membres de l'Union européenne car elle constituait une violation du droit international¹⁴. Par conséquent, l'UE s'abstiendra d'adopter des instruments législatifs qui, par leur application extraterritoriale, violeraient le droit international.

¹⁴ Règlement (CE) n° 2271/96 et action commune 96/668/PESC du 22 novembre 1996 concernant la protection contre les effets de l'application extraterritoriale d'une législation adoptée par un pays tiers, ainsi que des actions fondées sur elle ou en découlant (JO L 309 du 29.11.1996, pp. 1 et 7).

III. Libellé type des instruments juridiques

Il convient d'utiliser les libellés types figurant dans le présent chapitre pour tous les instruments juridiques pertinents concernant des mesures restrictives de l'UE, sauf s'il y a lieu d'utiliser d'autres libellés afin de mettre correctement en œuvre une résolution du CSNU.

Il convient, s'il y a lieu, d'adapter les dispositions types sur les dérogations.

A. Définitions

Aux fins des mesures restrictives de l'UE, les définitions ci-après s'appliqueront. D'autres définitions seront élaborées selon les besoins.

48. Par "*assistance technique*" on entend¹⁵:

"toute assistance technique en liaison avec la réparation, le développement, la fabrication, le montage, les essais, l'entretien ou tout autre service technique, et qui peut prendre les formes suivantes: instruction, conseils, formation, transmission des connaissances ou qualifications opérationnelles ou services de conseils; l'assistance technique comprend les types d'assistance par voie orale".

49. Au fil des années, le gel des fonds a été ordonné, et l'interdiction de mettre des fonds à la disposition de certaines personnes et entités figurant sur des listes a été imposée, sur la base des définitions suivantes:

Par "fonds", on entend les actifs financiers et les avantages de toute nature, et notamment, mais non exclusivement:

a) le numéraire, les chèques, les créances en numéraire, les traites, les ordres de paiement et autres instruments de paiement;

b) les dépôts auprès d'institutions financières ou d'autres entités, les soldes en comptes, les créances et les titres de créances;

¹⁵ Action commune 2000/401/PESC (JO L 159 du 30.6.2000, p. 216).

- c) les titres de propriété et d'emprunt, tels que les actions, les certificats représentatifs de valeurs mobilières, les obligations, les billets à ordre, les warrants, les obligations non garanties et, les contrats sur produits dérivés, qu'ils soient négociés en bourse ou fassent l'objet d'un placement privé;*
- d) les intérêts, les dividendes ou autres revenus d'actifs ou plus-values perçus sur des actifs;*
- e) le crédit, le droit à compensation, les garanties, les garanties de bonne exécution ou autres engagements financiers;*
- f) les lettres de crédit, les connaissements, les contrats de vente;*
- g) tout document attestant la détention de parts d'un fonds ou de ressources financières.*

Par "gel des fonds", on entend toute action visant à empêcher tout mouvement, transfert, modification, utilisation ou manipulation de fonds qui aurait pour conséquence un changement de leur volume, de leur montant, de leur localisation, de leur propriété, de leur possession, de leur nature, de leur destination ou toute autre modification qui pourrait en permettre l'utilisation, notamment la gestion de portefeuille.

50. Les définitions ci-après ont été utilisées par le Conseil en ce qui concerne le gel des ressources économiques et pourraient continuer d'être utilisées dans les instruments juridiques de l'UE, le cas échéant.

Par "ressources économiques", on entend les avoirs de quelque nature que ce soit, corporels ou incorporels, mobiliers ou immobiliers, qui ne sont pas des fonds mais peuvent être utilisés pour obtenir des fonds, des biens ou des services.

Par "gel des ressources économiques", on entend toute action visant à empêcher leur utilisation pour l'obtention de fonds, de biens ou de services de quelque manière que ce soit, et notamment, mais non exclusivement, leur vente, leur location ou leur mise sous hypothèque.

51. Par les termes "*biens à double usage*" on entend:
*"les produits, y compris les logiciels et les technologies susceptibles d'avoir une utilisation tant civile que militaire; ils incluent tous les biens qui peuvent à la fois être utilisés à des fins non explosives et entrer de manière quelconque dans la fabrication d'armes nucléaires ou d'autres dispositifs nucléaires explosifs"*¹⁶

B. Embargos sur les armes

Équipements couverts par l'embargo

52. Actuellement, les instruments juridiques PESC imposant des embargos sur les armes renvoient à des listes de matériel différentes. Par conséquent, des régimes différents s'appliquent aux différents pays. Il est nécessaire de mettre en place un régime uniforme au niveau de l'UE pour l'instauration d'un embargo sur les armes. Le *Code de conduite de l'UE en matière d'exportation d'armements*¹⁷, adopté le 8 juin 1998, définit les critères que les États membres appliquent dans le cadre de leur politique de contrôle des exportations en ce qui concerne les armements. À cette fin, une liste commune des équipements militaires a été arrêtée d'un commun accord en 2000¹⁸. Sauf indication contraire, les embargos sur les armes doivent être entendus comme couvrant au moins tous les biens et technologies qui figurent sur la liste commune des équipements militaires de l'UE.
53. La liste commune des équipement militaires ne couvre pas les biens qui peuvent être utilisés à des fins tant civiles que militaires. Les exportations de ce type de biens à double usage sont contrôlées conformément au règlement (CE) n° 1334/2000¹⁹ du Conseil. Ce règlement prévoit que, pour décider de l'octroi ou non d'une autorisation d'exportation, les États membres prennent en considération, entre autres, leurs obligations découlant des sanctions imposées par un instrument juridique adopté par le Conseil ou par une décision de l'OSCE ou par une résolution contraignante du Conseil de sécurité des Nations unies.

¹⁶ Article 2, point a), du règlement (CE) n° 1334/2000 du Conseil du 22 juin 2000 (JO L 159 du 30.6.2000).

¹⁷ Document 8675/2/98 REV 2.

¹⁸ Liste jointe à la déclaration du Conseil du 13 juin 2000 relative à l'adoption de la liste commune des équipements militaires visés par le code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armements, JO C 191 du 8 juillet 2000. Une version actualisée de la liste, adoptée par le Conseil le 25.4.2005, a été publiée dans le JO C 127 du 25.5.2005, p.1.

¹⁹ JO L 159 du 30 juin 2000, p. 1. Règlement modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n°1504/2004 du Conseil du 19 juillet 2004 (JO L 281 du 31.8.2004, p. 1).

Par leur nature même (double usage), un certain nombre des biens énumérés dans la liste ont des applications parfaitement légitimes, comme les produits cryptographiques utilisés dans le secteur bancaire, les équipements qui peuvent être utilisés dans les hôpitaux, dans les usines, les universités ou pour l'exploitation des gisements de pétrole offshore. Une interdiction pure et simple pourrait ainsi avoir des conséquences allant bien au-delà de l'objectif initial et être totalement inappropriée. Dans la plupart des cas, une interdiction des exportations de biens à double usage, y compris de ceux destinés à des usages civils, risque par conséquent d'être disproportionnée, sauf si elle est appliquée avec des restrictions et si l'on prévoit la possibilité de dérogations appropriées (preuve d'une destination légitime). Si un embargo sur ces biens est néanmoins jugé approprié, l'instrument juridique devrait faire référence à la liste commune des biens à double usage jointe au règlement (CE) n° 1334/2000.

54. Le libellé type des dispositions imposant un embargo sur les armes pourrait être le suivant:

“Sont interdites la vente et la fourniture à (pays) ainsi que le transfert et l'exportation à destination de ce pays, par les ressortissants des États membres ou depuis le territoire des États membres, ou au moyen de navires ou d'aéronefs de leur pavillon, d'armements et de matériels connexes de quelque type que ce soit, y compris des armes et des munitions, des véhicules et des équipements militaires, des équipements paramilitaires et des pièces détachées pour les susdits, qu'ils proviennent ou non de leur territoire.”

Assistance technique et autres services en rapport avec les activités militaires

55. Lorsque l'UE impose un embargo autonome sur les armes, couvrant les armes et les munitions, les véhicules et les équipements militaires, les équipements paramilitaires et les pièces détachées pour les susdits, il y aurait normalement lieu de prévoir également une interdiction de fournir une assistance technique en ce qui concerne ces équipements. En outre, une interdiction de financer les exportations d'armes ou de les soutenir financièrement pourrait renforcer l'embargo.

56. Le libellé type des articles pourrait être le suivant:

PC + Règ.

"Il est interdit:

- a) *de fournir une assistance technique, des services de courtage²⁰ et autres services liés aux activités militaires et à la livraison, la fabrication, l'entretien et l'utilisation d'armements et de matériels connexes de quelque type que ce soit, y compris les armes et les munitions, les véhicules et les équipements militaires, les équipements paramilitaires et les pièces détachées pour les susdits, directement ou indirectement, à toute personne physique ou morale, entité ou organisme se trouvant sur le territoire de (pays) ou aux fins d'une utilisation dans ce pays;*

- b) *de fournir un financement ou une aide financière en rapport avec des activités militaires, en particulier des subventions, des prêts ou une assurance-crédit à l'exportation, à l'occasion de toute vente, toute fourniture, tout transfert ou toute exportation d'armes et de matériels connexes, ou de la fourniture d'une assistance technique, de services de courtage et d'autres services qui y sont liés, directement ou indirectement à toute personne, toute entité ou tout organisme en (pays) ou aux fins d'une utilisation dans ce pays;*

- c) *de participer volontairement et délibérément à des activités ayant pour objet ou pour effet de contourner les interdictions visées au point a) ou b)."*

Dérogations

57. Il peut être opportun de permettre des dérogations à l'interdiction des exportations d'armes et d'équipements connexes à des fins humanitaires, étant donné que, dans les zones sortant de conflits, certains types d'équipements contrôlés peuvent contribuer de manière importante à la sécurité de la population civile et à la reconstruction économique. Ces dérogations devraient normalement être limitées au matériel militaire non létal et aux exportations de vêtements de protection destinés à un usage personnel. Elles peuvent porter sur les équipements de déminage et le matériel destiné à la mise en place des institutions, le cas échéant.

²⁰ Position commune 2003/468/PESC du Conseil du 23 juin 2003 sur le contrôle du courtage en armements (JO L 156 du 25.6.2003, p. 79).

58. Il est souhaitable que les dérogations portant sur des exportations de matériel militaire non légal soient traitées, comme toutes les autres, au cas par cas, en tenant pleinement compte des critères figurant dans le code de conduite et les autres textes et instruments juridiques de l'UE. Les États membres exigeront des garanties adéquates pour éviter le détournement de ces exportations et, le cas échéant, des dispositions pour que les équipements soient rapatriés.
59. Le libellé type des dispositions relatives aux dérogations aux interdictions des exportations d'armes et d'équipements connexes pourrait être le suivant:

"1. L'article ... ne s'applique pas:

- a) à la vente, la fourniture, au transfert ou à l'exportation de matériel militaire non légal destiné à des fins humanitaires ou de protection exclusivement, ou à des programmes des Nations unies, de l'UE et de la Communauté concernant la mise en place des institutions, ou aux opérations de gestion de crise de l'UE et des Nations unies;*
- b) à la vente, à la fourniture, au transfert ou à l'exportation d'équipements de déminage et de matériel utilisé dans des opérations de déminage;*
- c) à la fourniture d'un financement ou d'une aide financière en rapport avec ce matériel ou avec ces programmes et opérations;*
- d) à la fourniture d'une assistance technique en rapport avec ce matériel ou avec ces programmes et opérations,*

à condition que les exportations concernées aient été préalablement approuvées par (autorité compétente)."

60. Lorsqu'il existe un programme des Nations unies, de l'UE ou de la Communauté concernant la mise en place des institutions ou bien une opération de gestion de crise de l'UE ou des Nations unies dans le cadre duquel/de laquelle l'exportation de matériel légal serait également nécessaire, il faudrait compléter la disposition susvisée par l'ajout des termes *"et de matériel destiné à ..."* au point a).

Le cas échéant, les programmes concernant la mise en place des institutions et les opérations de gestion de crise menées par des organisations régionales ou subrégionales peuvent figurer parmi les dérogations prévues au point a).

Pour les programmes de l'ONU concernant la mise en place des institutions, la vente, la fourniture, le transfert ou l'exportation de ce matériel pourraient être soumis à l'approbation du Comité des sanctions compétent des Nations unies.

61. Le libellé type des dispositions relatives aux vêtements de protection pourrait être le suivant :

"L'article ... ne s'applique pas aux vêtements de protection, y compris les gilets pare-balles et les casques militaires, temporairement exportés en (pays) pour leur usage personnel exclusivement, par le personnel des Nations unies, le personnel de l'UE, de la Communauté ou de ses États membres, les représentants des médias, le personnel humanitaire, le personnel d'aide au développement et le personnel associé."

C. Restrictions concernant le matériel utilisé à des fins de répression interne et d'autres importations ou exportations spécifiques

62. Si c'est une politique de répression interne qui est à la base de l'instauration de mesures restrictives, il est opportun d'interdire les exportations de certains équipements ainsi que les services qui y sont liés, tels que l'entretien et la réparation. Les instruments juridiques de l'UE pourraient faire référence ou recourir à une liste établie d'un commun accord lorsque l'UE décide d'appliquer un embargo sur les exportations de biens qui pourraient être utilisés à des fins de répression interne. On trouvera en annexe une liste qui, si le Conseil en décide ainsi, définira la portée de la restriction à l'exportation visant spécifiquement sur le matériel susceptible d'être utilisé à des fins de répression interne²¹.

63. Le libellé type des dispositions relatives aux restrictions concernant le matériel utilisé à des fins de répression interne pourrait être le suivant:

"Il est interdit:

- a) *de vendre, de fournir, de transférer ou d'exporter, directement ou indirectement, du matériel qui pourrait être utilisé à des fins de répression interne et dont la liste figure à l'annexe I, qu'il provienne ou non de la Communauté, à toute personne physique ou morale, toute entité ou tout organisme se trouvant sur le territoire de [nom de l'État] ou en vue d'une utilisation dans cet État;*

²¹ La liste concerne les articles qui pourraient être utilisés à des fins de répression interne et qui sont très proches des articles énumérés dans la liste commune des équipements militaires de l'UE; elle ne couvre pas les articles énumérés dans la liste commune des équipements militaires de l'UE; elle ne couvre pas les articles relevant du règlement (CE) n° 1236/2005 ("règlement contre la torture"). S'agissant de la difficulté d'établir une distinction appropriée entre le matériel contrôlé, d'une part, et le matériel typiquement destiné à la consommation ou aux activités de loisirs, d'autre part, la liste ne mentionne aucun bien pouvant appartenir à

- b) *de fournir une assistance technique en rapport avec le matériel visé au point a), directement ou indirectement, à toute personne physique ou morale, toute entité ou tout organisme se trouvant sur le territoire de [nom de l'État] ou en vue d'une utilisation dans cet État;*
- c) *de fournir un financement ou une aide financière en rapport avec le matériel visé au point a), directement ou indirectement, à toute personne physique ou morale, toute entité ou tout organisme se trouvant sur le territoire de [nom de l'État] ou en vue d'une utilisation dans cet État;*
- d) *de participer volontairement et délibérément à des activités ayant pour objet ou pour effet de contourner les interdictions visées au point a), b) ou c)."*

64. D'autres listes ont été élaborées dans le cadre de l'UE, notamment une liste relative au pétrole et aux produits pétroliers²². Les listes définissant le champ d'application de régimes spécifiques de contrôle des exportations ou des importations susceptibles d'être élaborées à l'avenir pourront constituer une référence utile pour des interdictions d'importation ou d'exportation spécifiques, si l'on juge nécessaire d'interdire tout commerce relevant de la catégorie contrôlée concernée à l'égard d'un pays donné, afin d'atteindre les objectifs de la PESC.

65. Les dérogations à ces mesures doivent être suffisantes pour permettre la mise en œuvre de l'action humanitaire le cas échéant et pour tenir pleinement compte des objectifs des mesures restrictives.

D. Restrictions à l'admission (interdiction de visa ou de voyage)

66. Plusieurs positions communes PESC prévoient une interdiction d'admission de certains ressortissants de pays tiers qui figurent sur une liste annexée à l'instrument juridique.

67. Le règlement (CE) n° 539/2001 fixe la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation²³. Les ressortissants des pays tiers mentionnés dans les positions communes PESC comme étant soumis à une interdiction de voyage et ayant besoin d'un visa pour entrer dans l'UE n'obtiendront pas de visa s'ils en demandent un. L'entrée dans l'UE doit en tout état de cause leur être refusée s'ils se présentent à une frontière extérieure. Lorsqu'il n'existe pas d'exigence de visa ou qu'un visa ou permis de séjour de longue durée a été délivré, les restrictions à l'admission pourront nécessiter des mesures nationales²⁴.

cette dernière catégorie.

²² Cf. annexe I du règlement (CE) n° 1705/1998 (JO L 215 du 1.8.1998, p. 1).

²³ JO L 81 du 21.3.2001, p. 1. La liste a été modifiée en dernier lieu en 2003; cf. règlement (CE) n° 453/2003, JO L 69 du 13.3.2003, p. 10.

²⁴ La création d'une liste électronique consolidée des personnes soumises à une interdiction de

68. Le libellé type des articles relatifs à une interdiction de visa/de voyage et aux dérogations à cette interdiction pourrait être le suivant:

1. *"Les États membres prennent les mesures nécessaires pour empêcher l'entrée ou le passage en transit sur leur territoire des personnes énumérées en annexe (indication des critères/catégories, s'ils ne sont pas déjà précisés dans le texte).*
2. *Un État membre n'est pas tenu, aux termes du paragraphe 1, de refuser à ses propres ressortissants l'accès à son territoire.*
3. *Le paragraphe 1 s'applique sans préjudice des cas où un État membre est lié par une obligation de droit international, à savoir:*
 - i) en tant que pays hôte d'une organisation internationale intergouvernementale;*
 - ii) en tant que pays hôte d'une conférence internationale convoquée par les Nations unies ou tenue sous leurs auspices;*
 - iii) en vertu d'un accord multilatéral conférant des privilèges et immunités; ou*
 - iv) en vertu du traité de réconciliation (accords du Latran) conclu en 1929 par le Saint-Siège (État de la Cité du Vatican) et l'Italie.*
4. *Le paragraphe 3 est considéré comme également applicable aux cas où un État membre est pays hôte de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE).*
5. *Le Conseil est dûment informé de tous les cas où un État membre accorde une dérogation conformément au paragraphe 3 ou 4.*
6. *Les États membres peuvent déroger aux mesures imposées au paragraphe 1 lorsque le déplacement d'une personne se justifie pour des raisons humanitaires urgentes, ou lorsque la personne se déplace pour assister à des réunions intergouvernementales, y compris à des réunions dont l'initiative a été prise par l'Union européenne ou des réunions accueillies par un État membre assurant alors la présidence de l'OSCE, lorsqu'il y est mené un dialogue politique visant directement à promouvoir la démocratie, les droits de l'homme et l'État de droit en (pays).*

voyager dans l'UE fait actuellement l'objet de discussions.

7. *Tout État membre souhaitant accorder des dérogations au sens du paragraphe 6 en informe le Conseil par écrit. La dérogation est réputée être accordée sauf si un ou plusieurs membres du Conseil s'y opposent par écrit dans les deux jours ouvrables qui suivent la réception de la communication en question. Si un ou plusieurs membres du Conseil s'y opposent, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut décider d'accorder la dérogation proposée.*

8. *Lorsque, en application des paragraphes 3, 4, 6 et 7, un État membre autorise des personnes visées à l'annexe à entrer ou à passer en transit sur son territoire, cette autorisation est limitée à l'objectif pour lequel elle est accordée et aux personnes qu'elle concerne."*

69. Il est entendu que lorsqu'une personne faisant l'objet à la fois d'un gel d'avoirs et d'une interdiction de voyager bénéficie d'une autorisation accordée par un État membre conformément aux paragraphes 3, 4, 6 et 7 de l'article type susmentionné, les États membres ne sont pas obligés de saisir les fonds que cette personne transporte et dont elle peut raisonnablement avoir besoin aux fins de la visite pour laquelle elle a reçu l'autorisation.

E. Restrictions financières

70. Le libellé type pour le gel des fonds par le biais d'un texte juridique fondé sur les articles 60 et 301 (ainsi que sur l'article 308 le cas échéant) du TCE pourrait être le suivant:

"1. Sont gelés tous les capitaux et ressources économiques qui appartiennent [à des membres du gouvernement de (pays) et] à toute personne physique ou morale, toute entité ou tout organisme [leur étant associés],²⁵ de même que tous les capitaux et ressources économiques qui sont en leur possession, ou qui sont détenus ou contrôlés par ces personnes, entités ou organismes, dont la liste figure à l'annexe (X).

²⁵ Dans certains cas, ces membres de phrase peuvent ne pas être applicables (par exemple dans le cas de mesures prises à l'encontre de terroristes).

2. Nuls capitaux ou ressources économiques ne seront mis à disposition, directement ou indirectement, de personnes physiques ou morales, d'entités ou d'organismes dont la liste figure à l'annexe (X) ou utilisés à leur profit."

Dérogations

71. Le libellé type d'un article prévoyant des dérogations au gel des fonds et à l'interdiction de la mise à disposition de fonds ou de ressources économiques pourrait être le suivant:

"1. L'autorité compétente peut autoriser le déblocage de certains fonds ou ressources économiques gelés ou la mise à disposition de certains capitaux ou ressources économiques, dans les conditions qu'elle juge appropriées, après avoir établi que les fonds ou les ressources économiques concernés sont:

- a) nécessaires pour répondre aux besoins fondamentaux des personnes dont la liste figure à l'annexe (X) et des membres de leur famille qui sont à leur charge, notamment les dépenses consacrées à l'achat de vivres, au paiement de loyers ou au remboursement de prêts hypothécaires, à l'achat de médicaments et au paiement de frais médicaux, des impôts, des primes d'assurance et de services collectifs;*
- b) destinés exclusivement au paiement d'honoraires professionnels raisonnables et au remboursement de dépenses correspondant à des services juridiques;*
- c) destinés exclusivement au paiement de charges ou frais correspondant à la garde ou à la gestion courantes de fonds ou de ressources économiques gelés;*

- d) *nécessaires pour des dépenses extraordinaires, pour autant que (autorité compétente) ait notifié les motifs pour lesquels elle estime qu'une autorisation spéciale doit être accordée (aux autres autorités compétente et à la Commission) au moins deux semaines avant l'autorisation."*

L'autorité compétente informe les autorités compétentes des autres États membres et la Commission de toute autorisation accordée en vertu du présent article.

2. *L'article ... (l'interdiction de la mise à disposition de fonds ou de ressources économiques) ne s'applique pas au versement, sur les comptes gelés:*

a) d'intérêts ou d'autres sommes dues au titre de ces comptes, ou

b) de paiements dus au titre de contrats, accords ou obligations antérieurs à la date où ces comptes ont été soumis aux dispositions de la présente position commune / du présent règlement et

à condition que ces intérêts, autres revenus et paiements continuent d'être soumis aux dispositions de l'article ... (gel des fonds et des ressources économiques des personnes et entités figurant sur la liste)."

72. Le libellé type d'un article concernant les opérations de crédit des comptes gelés pourrait être le suivant:

Règ.

"L'article... (référence à l'article interdisant la mise à disposition de fonds ou de ressources économiques pour des personnes physiques ou morales, des entités ou des organismes figurant sur la liste) n'empêche pas les établissements financiers ou de crédit de créditer les comptes gelés lorsqu'ils reçoivent des fonds versés par des tiers sur le compte de la personne, de l'entité ou de l'organisme figurant sur la liste, à condition que toute somme supplémentaire versée sur ces comptes soit également gelée. L'établissement financier ou de crédit informe sans tarder les autorités compétentes de ces transactions."

73. Le libellé type d'un article consacré expressément aux dérogations au gel de fonds et à l'interdiction de mise à disposition de fonds ou de ressources économiques lorsque ces fonds ou ressources économiques ont fait l'objet d'une mesure judiciaire, administrative ou arbitrale, pourrait être le suivant:

“Par dérogation à l'article... (l'obligation de gel des fonds et des ressources économiques), les autorités compétentes des États membres énumérées à l'annexe (Y) peuvent autoriser le déblocage de certains fonds ou ressources économiques gelés pour autant que les conditions suivantes soient réunies:

- a) les fonds ou ressources économiques font l'objet d'une mesure judiciaire, administrative ou arbitrale adoptée avant le ... (date d'entrée en vigueur du règlement) ou d'une décision judiciaire administrative ou arbitrale rendue avant cette date;*
- b) les fonds ou ressources économiques sont exclusivement utilisés pour faire droit aux demandes garanties par une telle mesure ou dont la validité a été établie par une telle décision, dans les limites fixées par les lois et règlements régissant les droits des personnes admises à présenter de telles demandes;*
- c) la mesure ou la décision n'est pas rendue au bénéfice d'une personne, entité ou organisme figurant sur la liste de l'annexe (X);*
- d) la reconnaissance de la mesure ou de la décision n'est pas contraire à l'ordre public de l'État membre concerné.*

L'autorité compétente informera les autorités compétentes des autres États membres ainsi que la Commission de toute autorisation accordée au titre du présent article.”

F. Jurisdiction

74. La clause type définissant dans quelle mesure les mesures restrictives doivent s'appliquer lorsqu'il existe des liens avec l'UE ainsi qu'avec d'autres membres de la Communauté internationale pourrait être libellée comme suit:

Règ.

Le présent règlement s'applique:

- au territoire de la Communauté, y compris à son espace aérien;
- à bord de tout aéronef ou de tout navire relevant de la juridiction d'un État membre;
- à tout ressortissant d'un État membre se trouvant à l'intérieur ou à l'extérieur du territoire de la Communauté;
- à toute personne morale, toute entité ou tout organisme qui est établi ou constitué selon la législation d'un État membre;
- et à toute personne morale, toute entité ou tout organisme en ce qui concerne des opérations commerciales réalisées intégralement ou en partie dans la Communauté."

G. Violations

75. Les règlements imposant des mesures restrictives contiennent des dispositions concernant les sanctions à prendre en cas de violation. Libellé type sur ce point:

Règ.

- "1. Les États membres déterminent le régime des sanctions applicables en cas de violation des dispositions du présent règlement et prennent toutes les mesures nécessaires pour assurer la mise en œuvre de celles-ci. Les sanctions prévues doivent être efficaces, proportionnées et dissuasives.
2. Les États membres notifient ce régime à la Commission dans les meilleurs délais après l'entrée en vigueur du règlement et lui notifient toute modification ultérieure de ce régime."

76. Il est souhaitable que les mesures restrictives soient mises en œuvre le plus rapidement possible. À cette fin, les États membres s'efforcent de mettre en place le régime visé au point précédent dans un délai de trente jours, conformément à leurs procédures nationales. Les États membres pourraient également envisager d'adopter un régime national prévoyant des sanctions en cas de violation des règlements instituant des mesures restrictives, lequel s'appliquerait par défaut.

H. Expiration/Réexamen ²⁶

PC

77. Le libellé type des clauses d'expiration pourrait être le suivant:

"La présente position commune s'applique pour une période de Elle fait l'objet d'un suivi constant. Elle est renouvelée, ou modifiée le cas échéant, si le Conseil estime que ses objectifs n'ont pas été atteints."

78. Le libellé type des clauses de réexamen pourrait être le suivant:

PC

"La présente position commune est réexaminée ... après son adoption puis tous les Elle est abrogée si le Conseil estime que ses objectifs ont été atteints."

²⁶ À l'heure actuelle, la plupart des textes-sanctions de l'UE imposant des interdictions de visas et des gels de fonds comportent des dates d'expiration, alors que ceux imposant des embargos sur les armes comportent généralement des clauses de réexamen.

IV. Suivi et évaluation des mesures restrictives

79. L'efficacité des mesures restrictives adoptées par l'UE – et également la crédibilité de l'UE – dépend pour une large part du fait que les mesures soient mises en œuvre et appliquées rapidement et sans exception dans tous les États membres. Afin d'assurer un suivi adéquat des décisions de l'UE visant à instituer des mesures restrictives, une instance spécifique du Conseil a été mise en place en vue d'échanger les expériences et de développer les meilleures pratiques concernant la mise en œuvre et l'application des mesures restrictives. Le Groupe des conseillers pour les relations extérieures se réunit ainsi régulièrement en formation "Sanctions" (RELEX/Sanctions), renforcée le cas échéant, y compris par des experts détachés par les capitales. Le mandat du Groupe des conseillers pour les relations extérieures (Sanctions) est le suivant²⁷:

- procéder à des échanges d'informations et d'expériences sur la mise en œuvre de certains régimes de mesures restrictives institués par l'UE;
- contribuer au développement des meilleures pratiques au sein des États membres pour ce qui est de la mise en œuvre des mesures restrictives;
- collecter toutes les informations disponibles sur les cas présumés de contournement des régimes de mesures restrictives de l'UE et autres régimes internationaux de sanctions présentant de l'intérêt pour l'UE, par les États, les personnes et les entités visés;
- procéder à des échanges d'informations et d'expériences, y compris avec des pays tiers et des organisations internationales le cas échéant, concernant la mise en œuvre des régimes de sanctions internationaux présentant de l'intérêt pour l'UE;
- contribuer à l'évaluation des résultats et des difficultés rencontrées dans le cadre de la mise en œuvre des régimes de mesures restrictives;
- procéder à des échanges de vues sur les moyens de garantir l'efficacité de la gestion des régimes de mesures restrictives, y compris de leurs dispositions dans le domaine humanitaire;
- examiner toutes les questions techniques pertinentes en rapport avec la mise en œuvre des mesures restrictives adoptées par l'UE.

Le Groupe des conseillers pour les relations extérieures (Sanctions) a notamment recensé les meilleures pratiques en vue de la mise en œuvre effective de mesures financières restrictives²⁸.

²⁷ Le mandat de la formation "RELEX/Sanctions" figure dans le document 5603/04.

²⁸ Doc. 15115/05.

80. Tant les instruments juridiques de la PESC que les règlements de la CE devraient prévoir l'établissement de rapports périodiques sur les mesures d'exécution et les actions destinées à faire respecter les mesures restrictives qui sont mise en œuvre par les États membres pour donner effet auxdites mesures. Un suivi au niveau de l'UE devrait permettre une appréciation plus cohérente de la question de savoir si les mesures restrictives ont l'impact voulu pour être efficaces. C'est là une question essentielle lorsque des mesures autonomes sont en jeu, étant donné que c'est là-dessus que se fondent les décisions concernant la nécessité d'améliorer les textes juridiques et, dans une certaine mesure, celles concernant l'utilité du maintien des mesures en question.

ANNEXE I

Liste de matériel susceptible d'être utilisé à des fins de répression interne

Matériel susceptible d'être utilisé à des fins de répression interne visé à l'article (X)

1. Armes à feu, munitions et leurs accessoires, comme suit:
 - 1.1 Armes à feu non visées aux points ML 1 et ML 2 de la liste commune des équipements militaires de l'UE;
 - 1.2 Munitions spécialement conçues pour les armes à feu visées au point 1.1 et leurs composants spécialement conçus;
 - 1.3 Viseurs d'armement non visés par la liste commune des équipements militaires de l'UE.
2. Bombes et grenades non visées par la liste commune des équipements militaires de l'UE.
3. Véhicules, comme suit:
 - 3.1 Véhicules équipés d'un canon à eau, spécialement conçus ou modifiés à des fins anti-émeutes;
 - 3.2 Véhicules spécialement conçus ou modifiés pour être électrifiés en vue de repousser des assaillants;
 - 3.3 Véhicules spécialement conçus ou modifiés pour l'enlèvement de barricades, y compris le matériel pour constructions équipé d'une protection balistique;
 - 3.4 Véhicules spécialement conçus pour le transport ou le transfèrement de prisonniers et/ou de détenus;
 - 3.5 Véhicules spécialement conçus pour la mise en place de barrières mobiles;
 - 3.6 Composants pour les véhicules visés aux points 3.1 à 3.5 spécialement conçus à des fins anti-émeutes.

Note 1 Ce point ne vise pas les véhicules spécialement conçus pour la lutte contre l'incendie.

Note 2 Aux fins du point 3.5, le terme "véhicules" comprend les remorques.

4. Substances explosives et matériel connexe, comme suit:
- 4.1 Appareils et dispositifs spécialement conçus pour déclencher des explosions par des moyens électriques ou non électriques, y compris les dispositifs de mise à feu, détonateurs, igniteurs, relais de détonation et cordons détonants, et leurs composants spécialement conçus, sauf ceux qui sont spécialement conçus pour un usage commercial spécifique consistant dans le déclenchement ou le fonctionnement par des moyens explosifs d'autres appareils ou dispositifs dont la fonction n'est pas de créer des explosions (par exemple gonfleurs de coussins d'air de voiture, protecteurs de surtension des déclencheurs de gicleurs d'incendie);
 - 4.2 Charges explosives à découpage linéaire non visées par la liste commune des équipements militaires de l'UE;
 - 4.3 Autres explosifs non visés par la liste commune des équipements militaires de l'UE et substances connexes, comme suit:
 - a. amatol;
 - b. nitrocellulose (contenant plus de 12,5% d'azote);
 - c. nitroglycol;
 - d. pentaérythritol tétranitrate (PETN);
 - e. chlorure de picryle;
 - f. 2,4,6-trinitrotoluène (TNT).
5. Matériel de protection non visé au point ML 13 de la liste commune des équipements militaires de l'UE, comme suit:
- 5.1 Tenues de protection corporelle offrant une protection balistique et/ou une protection contre les armes blanches;
 - 5.2 Casques offrant une protection balistique et/ou anti-fragmentation, casques anti-émeutes, boucliers anti-émeutes et boucliers balistiques.
- Note Ce point ne vise pas:*
- le matériel spécialement conçu pour les activités sportives;
 - le matériel spécialement conçu pour répondre aux exigences en matière de sécurité sur le lieu de travail .
6. Simulateurs, autres que ceux visés au point ML 14 de la liste commune des équipements militaires de l'UE, pour l'entraînement à l'utilisation d'armes à feu et leurs logiciels spécialement conçus.
7. Appareils de vision nocturne et d'image thermique et tubes intensificateurs d'image, autres que ceux visés par la liste commune des équipements militaires de l'UE.

8. Barbelé rasoir.
9. Couteaux militaires, couteaux de combat et baïonnettes dont la lame a une longueur supérieure à 10 cm.
10. Matériel spécialement conçu pour la production des articles énumérés dans la présente liste.
11. Technologie spécifique pour le développement, la production ou l'utilisation des articles énumérés dans la présente liste.

ANNEXE II

Modèles à utiliser pour les listes de personnes, groupes et entités faisant l'objet de mesures restrictives

Liste visée à l'article/aux articles ..., ..

A. Modèle à utiliser pour les listes de personnes faisant l'objet de mesures restrictives ¹

Nom de famille, prénom:

Alias:

Sexe:

Titre, fonctions:

Adresse (numéro, rue, code postal, ville, pays):

Date de naissance:

Lieu de naissance (ville, pays):

Numéro de passeport ou de carte d'identité (y compris le pays, le lieu et la date de délivrance):

Nationalité:

Autres informations (par exemple, nom du père et de la mère, numéro fiscal, numéro de téléphone ou de télécopieur):

¹ Certaines de ces rubriques peuvent comporter plus d'une mention.

B. Modèle à utiliser pour les listes de groupes et d'entités faisant l'objet de mesures restrictives ²

Nom

Lieu d'enregistrement

Date d'enregistrement

Numéro d'enregistrement

Établissement principal

Autres informations

² Certaines de ces rubriques peuvent comporter plus d'une mention.