

# **Requête pour la constitution d'une Commission d'enquête (conformément à l'article 151 du Code de procédure) concernant l'aide financière accordée par la Communauté européenne au Moyen-Orient<sup>1</sup>**

## **EXPOSE DES MOTIFS**

Conformément aux Accords d'Oslo de 1993, l'Union européenne a soutenu le processus de paix au Moyen-Orient pour un montant d'environ 1,4 milliard d'euros.

A partir de 2000, la Commission européenne a commencé à autoriser des paiements aux autorités des territoires palestiniens autonomes, tout d'abord avec l'objectif de parer au plus pressé, le versement des salaires des employés du secteur public<sup>2</sup>. Ceux-ci furent versés sur un compte spécial, créé en 1998. Celui-ci permettait, dans les cas où l'administration israélienne ne reversait pas à terme aux autorités palestiniennes les impôts qu'elle percevait, de constituer des avances remboursables.

Depuis juin 2001, la Communauté européenne a mis 10 millions d'euros par mois à la disposition du budget d'assistance aux autorités palestiniennes. Le but essentiel de ces paiements directs était de permettre aux autorités palestiniennes de régler ses problèmes de liquidités à court terme. En effet, depuis le déclenchement de « *Al-Aqsa Intifada* », fin septembre 2000, les transferts d'impôts (T.V.A; taxes douanières) avaient été interrompus par le Gouvernement israélien. Ce budget d'assistance directe représente environ 10% du budget global des autorités des territoires palestiniens autonomes.

A côté de ce budget d'assistance direct versé aux territoires palestiniens, la Communauté européenne a apporté son soutien de différentes façons, financière et technique. On peut citer le programme MEDA<sup>3</sup> comme différentes actions communes réalisées dans le cadre des accords d'Oslo ; pour les années 2000 et 2001, ceux-ci s'élèvent à 60 millions d'euros<sup>4</sup>. L'aide de l'ONU pour les Palestiniens en exil (UNRWA) reçoit environ 42% de son budget annuel de la Communauté européenne (25% du budget de l'UNRWA sont payés par les Etats membres, au moins 17 % par la Commission européenne)<sup>5</sup>; ce à quoi il faut ajouter l'aide alimentaire<sup>6</sup>, l'aide

---

<sup>1</sup> Le texte original est en anglais.

<sup>2</sup> Bulletin de presse de la Commission européenne, IP/00/1272, voir [http://www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/news/11\\_00\\_1272.htm](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/news/11_00_1272.htm)

<sup>3</sup> Le montant total des sommes versées en 2000 et 2001 s'élève à près de 103 millions d'euros sous la ligne budgétaire B7-4100 (MEDA). 130 millions d'euros sont prévus pour l'année 2002. Les projets de paix au Moyen-Orient sont inclus sous cette même ligne budgétaire.

<sup>4</sup> Ligne budgétaire B7-4200.

<sup>5</sup> La Communauté européenne envoya près de 95 millions d'euros au budget de l'UNRWA et promet un envoi supplémentaire de 47 millions d'euros pour l'année 2002 (B7-4210).

<sup>6</sup> La contribution de 22,9 millions d'euros se trouvait sous la ligne budgétaire B7-2000 pour l'année 2000-2001 (aide alimentaire). 15 millions sont prévus pour 2001.

humanitaire<sup>7</sup>, la collaboration financière des ONG<sup>8</sup>, comme les sommes issues des budgets commun de politique étrangère et de sécurité<sup>9</sup>.

Pendant les deux dernières années (2000-2001), l'ensemble des sommes versées aux territoires palestiniens par la Communauté européenne se sont élevés en fait à au moins 330 millions d'euros. La plus grande partie de ces dépenses fut répartie en trois postes principaux : soutien au budget de l'Authorité Palestinienne (AP), contribution au budget de l'UNRWA et aide humanitaire<sup>10</sup>.

Les conditions politiques de ce soutien - ainsi que le stipule la « Déclaration de principe » des accords d'Oslo de septembre 1993<sup>11</sup> - étaient les suivantes : résolution de tous les conflits avec Israël et établissement d'institutions démocratiques dans la Bande de Gaza et la Cisjordanie.

Telle était également le plan à long terme proposé par la Commission Mitchell en mai 2001. L'un des membres de cette Commission était le coordonnateur de la Communauté européenne pour la politique extérieure de sécurité, Javier Solana. Alors qu'aucune réponse n'avait été donnée à la question de savoir si l'«*Al-Aqsa Intifada*» avait commencé sous l'impulsion concertée des dirigeants palestiniens, le dernier rapport de la Commission appelait les deux parties à « cesser immédiatement et sans conditions tout acte de violence » (« *immediately implement an unconditional cessation of violence* »). La Commission Mitchell conseillait en particulier que « les dirigeants palestiniens prennent des mesures concrètes contre les Palestiniens et les Israéliens en signifiant que le terrorisme était condamnable et inacceptable, que la direction palestinienne devait consacrer tous ses efforts à empêcher les opérations terroristes et à en punir les auteurs. Ces efforts devaient s'accompagner de résultats immédiats, afin que les terroristes agissant à l'intérieur de la direction palestinienne soient emprisonnés. »<sup>12</sup>

Le 06 mai 2002, la Commission européenne recevait un dossier du Gouvernement israélien tendant à prouver que l'administration des autorités palestiniennes et son chef Yasser Arafat utilisait l'aide financière de la CEE (aussi bien que celle des pays arabes, de la Norvège...) pour soutenir le terrorisme et les actes terroristes. D'après ce rapport, des documents trouvés au quartier général des autorités palestiniennes pendant l'Opération Bouclier (IDF), prouvent « [...] que les autorités palestiniennes ont détourné d'une façon cynique l'aide financière qui leur est accordée et, en dépit des besoins de la population, de la permanence de l'administration et de l'ordre public, utilisent une partie de ces fonds pour financer des activités terroristes. »<sup>13</sup>

---

<sup>7</sup> En 2000-2001, la Communauté européenne versa 44,4 millions d'euros par l'intermédiaire du bureau d'aide humanitaire de la Commission européenne inscrit sous la ligne budgétaire B7-2100 (ECHO). 15 millions supplémentaires sont prévus pour l'année 2002.

<sup>8</sup> En 2000-2001, la somme de 3,7 millions d'euros est inscrite à la ligne budgétaire B7-6000 (cofinancé par le NROs), B7-6002 (plan de développement) et B7-7050 (EIDHR).

<sup>9</sup> Environ 3,5 millions d'euros pour l'année 2000-2001, ligne budgétaire B8-012/3 (CFSP).

<sup>10</sup> Soutien aux Palestiniens et au processus de paix depuis Oslo. Documents édités par la Commission européenne pour les membres de la Commission de contrôle du Parlement Européen, 14-03-2002.

[http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/gaza/news/me02\\_90.htm#0001](http://europa.eu.int/comm/external_relations/gaza/news/me02_90.htm#0001)

<sup>11</sup> Dans le premier paragraphe de cette déclaration, les deux parties s'engagent à reconnaître « leur légitimité réciproque ainsi que leurs droits politiques et ensuite à s'efforcer de vivre dans le respect mutuel et dans la coexistence pacifique afin d'atteindre au cours d'un processus politique décidé en commun, un règlement pacifique durable. », Déclaration sur le règlement transitoire pour l'autonomie, signé à Washington, D.C., le 13 septembre 1993 (Déclaration de principe); Document des Nations-Unis A/48/486-S/26560 (Annexe) du 11 octobre 1993; (1993) 32 I.L.M. 1525; (1994) 28 Is. L.R. 442.

<sup>12</sup> Le dernier rapport de la Commission Mitchell – Comité d'enquête de Sharm-El-Sheik en anglais :

<http://usinfo.state.gov/regional/nea/mitchell.htm>, 30-04-2001.

<sup>13</sup> Voir en particulier le chapitre II de ce rapport : Naveh, Dani (2002) : La participation d'Arafat ainsi que des hauts cadres et autorités palestiniennes aux terrorismes contre Israël, à la corruption et à la criminalité.. Rapport effectué par une équipe placée sous la direction de Dani Naveh, ministre des affaires parlementaires, Gouvernement israélien, [en anglais] :

<http://www.israel-mfa.gov.il/mfa/go.asp?MFAH01omO>

Deux tiers du budget mensuel des autorités palestiniennes (soit 90 millions de dollars) sont destinés au paiement des salaires<sup>14</sup>. D'après les informations suivantes fournies par l'IDF, une partie de ce budget serait investi avant de servir à d'autres buts. Les autorités palestiniennes affirment qu'elles ont besoin mensuellement de 60 millions de dollars. Mais il apparaît, d'après les documents présentés par le Gouvernement israélien que les autorités palestiniennes ne dépensent que 55 à 65% de cette somme. Les mécanismes de camouflage y sont ainsi décrits :

- a) envoi de faux rapports aux organes de contrôle (sur le nombre réel de salariés).
- b) Etablissement d'une double comptabilité.
- c) Manipulation du cours des changes.
- d) Impôt forcé d'une « *cotisation de membre du Fatah* » de 1,5 à 2% du salaire pour chaque employé.

Dans ce rapport, tout montre que plus de 10% du budget des autorités palestiniennes sont détournés et utilisés à des fins obscures.

D'autres documents ont été présentés à la Commission européenne par Dani Naveh, ministre israélien des Affaires parlementaires. Ils semblent montrer que le Président de l'autorité palestinienne lui-même, Yasser Arafat, aurait signé des autorisations de versements à des personnes ayant participé à des actions terroristes. Parmi celles-ci, figureraient des noms de membres proches de l'organisation du *Fatah*, *Brigades des martyrs de l'Al-Aqsa*, définie comme organisation terroriste par les Etats-Unis depuis le 18 juin 2002<sup>15</sup>.

Ce dossier affirme que d'obscurs détournements d'argent sont effectués à partir du budget officiel<sup>16</sup>.

Dans un courrier adressé au ministre des Affaires étrangères de la Communauté européenne le 07 mai 2002, le Commissaire Chris Patten reconnaissait « que les sommes engagées dans l'aide apportée aux Palestiniens étaient telles, qu'il était impossible d'écarter tout risque, quelque soit la méticulosité des contrôles. » Cependant, il se montrait satisfait des contrôles effectués chaque mois sur les sommes versées par la Commission *via* le Fond monétaire international (F.M.I.). D'autres recherches effectuées par des journalistes laissent apparaître qu'il est impossible au fonctionnaire en place, Karim Nachachibi, de contrôler le budget palestinien à Jérusalem-Est<sup>17</sup>. Il reconnaissait qu'il lui était impossible d'avoir le moindre contrôle sur l'usage que les Palestiniens faisaient des aides versées, et qu'il lui était impossible d'exercer un réel droit de regard. Il déclarait en outre que le FMI ne faisait que vérifier si les sommes globales versées se retrouvaient réparties aux bons postes budgétaires<sup>18</sup>.

Même Thomas C. Dawson, Directeur du département des relations internationales du F.M.I. confirmait : « Le F.M.I. ne 'surveille' pas les aides financières internationales accordées aux autorités palestiniennes autonomes. Il envoie uniquement des informations générales se rapportant au budget. Le F.M.I. ne contrôle et ne surveille aucun poste budgétaire. »<sup>19</sup>

Le Fond Monétaire International ne disposait que de cadres techniques dont la mission consistait à collaborer à l'établissement du budget, à contrôler son exécution et à contrôler la comptabilité d'un simple point de vue technique. Tout le reste, notamment le contrôle financier et celui des

<sup>14</sup> D'autres sources indiquent que jusqu'à 80% du budget de l'autorité palestinienne servent à payer les salaires de près de 120000 fonctionnaires dont plus de 20000 ne sont pas des civils. Cf. Katja Ridderbusch, Andreas Middel, „*EU erzwingt Einstellungsstopp bei Arafats Behörde*“, in *Die Welt*, 17-06-2002.  
<http://www.welt.de/daten/2002/06/0618au338988.htm>

<sup>15</sup> AB1. Nr L160/26, 18-06-2002.

<sup>16</sup> Dani Naveh, Rapport cité, cf. notamment chapitre II.

<sup>17</sup> Thomas Kleine-Brockhoff, Bruno Shira, „Arafat bombt, Europa zahlt“, in *Die Zeit*, N° 24, 06-06-2002.

<sup>18</sup> „Bares für Fatah-Getreue“, in *Der Spiegel*, N° 22, 27-05-2002.

<sup>19</sup> Thomas C. Dawson [en anglais] : Letter To The Editor: The IMF Resonds, in *The Wall Street Journal*, 17-06-2002

opérations réelles effectuées, n'était pas de sa compétence. Cela signifie que jusqu'à présent, aucune instance indépendante n'a pu vérifier l'usage qui était fait des sommes directement versées par la Communauté européenne<sup>20</sup>.

L'on est donc en droit de formuler les hypothèses suivantes :

- a) Les versements de la Communauté européenne sont utilisés illégalement, ce qui mène à la corruption et
- b) Les versements sont utilisés pour financer des activités terroristes.

Si ces informations s'avéraient exactes, nous serions devant un cas de grave infraction contre le droit communautaire.

Si ces hypothèses s'avéraient exactes, la législation de la Communauté européenne serait bafouée.

Les soi-disant paiements d'activités terroristes effectuées par l'administration autonome de Palestine avec l'argent de la Communauté européenne consacrerait une rupture avec un certain nombre de directives du droit communautaire, en particulier celles des devoirs envers les droits de l'homme, mais aussi en regard des mesures juridiques prises pour lutter contre le terrorisme.

Afin de s'assurer qu'il n'y a pas ou qu'il n'y a pas eu de cas de mauvaise gestion au sein de la Commission de la Communauté européenne, soit par erreur, soit par la prise de mesures inefficaces contre les paiements au noir, ou de détournement des versements directs de la Communauté européenne aux autorités palestiniennes, un certain nombre de documents juridiques devront être pris en compte :

## **DROIT COMMUNAUTAIRE ET DROIT INTERNATIONAL**

Le Traité de la Communauté européenne contient des directives claires sur la stricte observance des droits de l'homme et punit toute entreprise menaçant ces droits, en particulier les manœuvres terroristes.

Titre 1 : (Définitions communes), Article 6 :

(1) L'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'État de droit, principes qui sont communs aux États membres.

En outre, il est prévu à l'article 6 du Traité de l'Union que : « [...]L'Union respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 », ainsi qu'elle reconnaît le droit à la vie.

De la même façon, on peut rappeler l'article 11 du Traité de l'Union (Titre V, PESC) :

(1) L'Union définit et met en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune couvrant tous les domaines de la politique étrangère et de sécurité, dont les objectifs sont:  
- la sauvegarde des valeurs communes, des intérêts fondamentaux, de l'indépendance et de l'intégrité de l'Union, conformément aux principes de la charte des Nations unies; [...]

---

<sup>20</sup> Kleine Brockhoff, „Von unbeugsamer Gutgläubigkeit, in *Die Zeit*, N° 34, 15-08-2002

(2) [...] Les États membres appuient activement et sans réserve la politique extérieure et de sécurité de l'Union dans un esprit de loyauté et de solidarité mutuelle. Les États membres œuvrent de concert au renforcement et au développement de leur solidarité politique mutuelle. Ils s'abstiennent de toute action contraire aux intérêts de l'Union ou susceptible de nuire à son efficacité en tant que force de cohésion dans les relations internationales. Le Conseil veille au respect de ces principes.

Le Traité de l'Union contient des dispositions claires concernant la lutte contre la fraude (Cinquième partie, Titre II, Dispositions financières, Article 276) :

(2) Avant de donner décharge à la Commission, ou à toute autre fin se situant dans le cadre de l'exercice des attributions de celle-ci en matière d'exécution du budget, le Parlement Européen peut demander à entendre la Commission sur l'exécution des dépenses ou le fonctionnement des systèmes de contrôle financier. La Commission soumet au Parlement Européen, à la demande de ce dernier, toute information nécessaire.

L'article 280 exige la prise de mesures pour combattre la fraude qui, certes, ne concernent pas les autorités d'un Etat tiers ; cependant, leurs règlements doivent respecter ceux de la Communauté en matière de relation internationales et d'aide budgétaire :

(1) La Communauté et les États membres combattent la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté par des mesures prises conformément au présent article qui sont dissuasives et offrent une protection effective dans les États membres.

(2) Les États membres prennent les mêmes mesures pour combattre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté que celles qu'ils prennent pour combattre la fraude portant atteinte à leurs propres intérêts financiers.

(3) Sans préjudice d'autres dispositions du présent traité, les États membres coordonnent leur action visant à protéger les intérêts financiers de la Communauté contre la fraude. À cette fin, ils organisent, avec la Commission, une collaboration étroite et régulière entre les autorités compétentes.

En outre, la convention internationale des Droits comme l'indique la Convention européenne des droits de l'homme, chaque homme a le droit à la vie (Article II) et le droit à la liberté et la sécurité (Article V). On retrouve le même esprit dans la Charte européenne, même si le droit communautaire n'y est pas codifié, dans les articles 2 et 3 (Droit à la vie), dans l'article 6 (Droit à la liberté et la sécurité).

Les textes de la Communauté européenne prévoyant une lutte spécifique contre la corruption et le terrorisme sont également d'importance. L'article 2 de l'ordonnance n° 1488/96 du Conseil<sup>21</sup> inclus dans le Programme MEDA expose des mesures de soutien, répertoriées dans l'Annexe II, Point II, Paragraphe 10. L'article stipule que les aides au développement économique et social assurent «[...] le renforcement de la démocratie et du respect des droits de l'homme. »<sup>22</sup>

En outre, la Communauté européenne et l'OLP soulignent « l'importance que les parties attachent aux principes de la charte des Nations unies, en particulier au respect des droits de l'homme, des principes démocratiques », comme il est formulé dans l'*Euro-Mediterranean Interim Association Agreement*<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> ABl. Nr. L 189 du 30.7.1996, décret modifié (EG) Nr. 780/98 (ABl. Nr. L 113 vom 13.4.1998) et décret (EG) Nr. 2698/2000 (ABl. Nr. L311, 12.12.2000).

<sup>22</sup> ABl. Nr. 189, 30.7.1996, *Regulation as last amended by regulation* (EC) No 780/98 (OJ L 113, 13.4.1998) and by *Regulation* (EC) No. 2698/2000 (OJ L311, 12.12.2000).

<sup>23</sup> ABl. Nr. 187, 16.7.1997.

En ce qui concerne la lutte contre le terrorisme, la loi européenne est très explicite et demande qu'une enquête indépendante soit conduite pour déterminer le rôle éventuel des autorités palestiniennes et de son Président, Yasser Arafat, dans des activités terroristes.

Le point de vue du Conseil sur la lutte contre le terrorisme (2001/930/CFSP)<sup>24</sup> constate dans son article 3 que « Aucuns fonds, avoirs financiers ou ressources économiques ou services financiers ou autres services connexes ne sont mis, directement ou indirectement, à la disposition:

- de personnes qui commettent, ou tentent de commettre, des actes de terrorisme, les facilitent ou y participent,
- d'entités appartenant à ces personnes ou contrôlées, directement ou indirectement, par elles, et
  - des personnes et entités agissant au nom ou sur instruction de ces personnes. »

L'Article 4 exige que des mesures conséquentes soient prises afin d'empêcher quelque forme que ce soit de soutien actif ou passif aux organisations ou personnes liées aux organisations terroristes.

L'assemblée, Dans sa déclaration commune du du 27 décembre 2001, 2001/931/PESC, l'article (1), paragraphe (3), alinéa (i), définit « *acte de terrorisme* » de la façon suivante : toute activité visant à « gravement intimider une population ». En l'espèce, tel est bien le cas.

Sur la liste récemment actualisée des personnes et organisations terroristes (Décision du Conseil 2002/460/CE<sup>25</sup> et 2002/462/PESC<sup>26</sup>), on retrouve aussi bien les Brigades des Martyrs d'Al-Aqsa, comme une partie du Fatah d'Arafat, le Front de Libération de la Palestine (F.P.L.P.), deux des groupuscules constituant le Mouvement de Libération de la Palestine (O.L.P.), dont Yasser Arafat est l'actuel Président. La résolution (C.E.E.) Nr. 2580/2001<sup>27</sup> (Article 2), demande à ce que tous les moyens financiers comme toutes les activités financières figurant sur cette liste soient gelées.

## CONCLUSIONS

L'Article 151 du Règlement du Parlement Européen (sont concernées les Commissions d'enquête non-permanentes) autorise l'organisation d'enquêter « pour examiner [les] allégations d'infraction au droit communautaire ou de mauvaise administration dans l'application de celui-ci qui seraient le fait soit d'une institution ou d'un organe des Communautés européennes. »

C'est pourquoi les objectifs d'une Commission d'enquête doivent être :

- a) d'établir si les griefs formulés ci-dessus concernant les violations du droit communautaire sont vrais ou faux.
- b) D'établir si, concernant les griefs mentionnés dans cette requête, il existe des preuves de mauvaise gestion enfreignant le droit communautaire.

En outre, eu égard aux griefs présentés ici, à la protection des droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme, il nous semble non seulement légitime, mais indispensable, qu'une commission d'enquête soit créée, afin de connaître la vérité sur cette situation. Il nous semble aussi nécessaire d'utiliser les moyens techniques et juridiques appropriés pour faire respecter le droit communautaire.

---

<sup>24</sup> ABl. Nr. L 344/90, 28.12.2001.

<sup>25</sup> ABl. Nr. L 160/26, 18.6.2002.

<sup>26</sup> ABl. Nr. L 160/32, 18.6.2002.

<sup>27</sup> ABl. Nr. L 344/72, 28.12.2001.

En février 2001, Chris Patten, membre de la Commission européenne, mettait en garde en indiquant que l'octroi d'une aide budgétaire directe comportait des risques, et qu'un mauvais usage des moyens financiers n'était pas exclu.

En août 2002, le même Chris Patten déclarait, désormais : « prendre très au sérieux toute déclaration concernant des malversations de nature financière ». Il déclarait que « la Communauté européenne avait effectué une enquête concernant l'usage fait des fonds qu'elle avait versés, à la suite des assertions formulées par les autorités israéliennes. La Communauté européenne a également demandé au F.M.I. ainsi qu'aux autorités palestiniennes de prendre position. » Jusqu'ici, « en regard des éléments qu'elle a en sa possession, la Communauté européenne n'a trouvé aucune preuve attestant que l'argent de la Communauté ait été utilisé à d'autres fins que celles prévues par les accords signés entre elle-même et les autorités palestiniennes. »<sup>28</sup>

Le Parlement Européen qui prend ses assertions très au sérieux, se doit d'aider la Commission européenne dans ses recherches en créant une commission d'enquête. Le Parlement Européen ne doit pas moins absolument apporter la preuve aux contribuables de la Communauté que ses impôts ne sont pas détournés.

Afin que la confiance dans les institutions et la démocratie européennes soient maintenues et élargies, le Parlement européen ne peut plus ignorer que le danger existe d'une crise de confiance s'installe chez les citoyens européens quant à son activité gouvernementale (*good governance*).

Pour ce faire, nous proposons qu'une commission d'enquête soit constituée pour permettre d'établir les responsabilités et de savoir quels sont les points faibles. Cette commission d'enquête devra établir la pertinence des griefs de corruption et de manipulation budgétaire effectués au sein de l'administration palestinienne. Elle devra aussi apporter la lumière sur la question de savoir si l'aide financière accordée par la Communauté aux autorités palestiniennes est strictement conforme au droit communautaire. Cette aide budgétaire ayant commencé en juin 2001, la Commission d'enquête devra mener ses investigations à partir de cette date.

---

Nom :

Prénom :

Signature :

Please send to: Ilka Schröder, MEP, BXL: ASP 8 G 253, STB: LOW TO5069, Fax: 49449

---

<sup>28</sup> Voir chapitre 2 in : *The EU & the Middle East: Position & background [en anglais]*:  
[http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/mepp/faq/index.htm#2](http://europa.eu.int/comm/external_relations/mepp/faq/index.htm#2)