

PARLEMENT EUROPÉEN

2004



2009

Document de séance

FINAL
A6-0000/2004

23 septembre 2004

RAPPORT

contenant une proposition de recommandation du Parlement européen
à l'intention du Conseil et du Conseil européen sur le futur de l'Espace de
liberté, de sécurité et de justice ainsi que sur les conditions pour en renforcer la
légitimité et l'efficacité
(2004/XXXX(INI))

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

Rapporteur : Jean-Louis Bourlanges

SOMMAIRE

	Page
PROPOSITION DE RECOMMANDATION DU PARLEMENT EUROPÉEN À L'INTENTION DU CONSEIL ET DU CONSEIL EUROPÉEN	5
EXPOSÉ DES MOTIFS.....	11
PROPOSAL FOR A RECOMMENDATION TO THE COUNCIL B6-0006/2004.....	19
PROCÉDURE	20

PROPOSITION DE RECOMMANDATION DU PARLEMENT EUROPÉEN À L'INTENTION DU CONSEIL ET DU CONSEIL EUROPÉEN

**sur le futur de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice ainsi que sur les conditions pour en renforcer la légitimité et l'efficacité
(2004/XXXX(INI))**

Le Parlement européen,

- vu la proposition de recommandation à l'intention du Conseil et du Conseil européen présentée par Baroness Sarah Ludford au nom du groupe ALDE sur le futur de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice ainsi que sur les conditions pour en renforcer la légitimité et l'efficacité (B6-0006/2004),
 - vu l'article 114, paragraphe 3, et l'article 94 de son règlement,
 - vu le rapport de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (A6-0000/2004),
- A. ayant été informé que le Conseil européen entend procéder le 5 novembre prochain à définir les priorités de l'Espace de liberté sécurité et justice (ELSJ) au cours des prochaines années ;
- B. ayant pris acte des avancées importantes mais également des nombreux retards pris par l'Union dans la mise on œuvre de l'ELSJ prévu à l'art. 2 du TUE ;
- C. regrettant que les avancées dans le domaine de l'asile et l'immigration aient été principalement consacrées jusqu'à présent à la répression de l'immigration illégale, et n'aient pas été assorties d'un effort suffisant en faveur de l'intégration des étrangers en situation régulière;
- D. convaincu que tout développement futur de l'ELSJ devra tenir compte de :
- l'irruption depuis le 11 septembre 2001 de la menace du terrorisme international qui a atteint spectaculairement l'Union européenne lors des attentats de Madrid le 11 mars 2004 ;
 - l'élargissement à 10 nouveaux pays membres qui a fait de l'Union une démocratie de 450 millions de personnes ;
 - l'entrée en vigueur le 1er février 2003 du Traité de Nice qui, pour la première fois, a prévu l'extension de la majorité qualifiée et de la codécision à certaines dispositions majeures de la politique d'asile et d'immigration ainsi que de la coopération judiciaire civile ;
 - la signature le 29 octobre prochain du Projet de Traité Constitutionnel¹ qui, reprend la Charte des droits fondamentaux comme Titre II du Traité, généralise le recours à la codécision pour les procédures législatives, et étend le contrôle de la Cour aux mesures de l'ELSJ qui en étaient exclues et enfin ouvre aux personnes le droit de recours aux juges européens ;

¹ les citations dans la présente résolution se réfèrent au document CIG/87/04 à l'adresse:
http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=251&lang=fr&mode=g.

- du fait que le terrorisme constitue le premier problème qui affecte et surtout qui affectera la coexistence et la sécurité des Européens; que cela constitue une raison essentielle dans notre conviction que le développement de l'espace de liberté, de sécurité et de justice doit devenir un symbole et un référent authentique du sens de la plus-value que représente l'UE pour lutter contre ce fléau;
 - l'absence de diagnostic commun sur le règlement des problèmes des Européens en matière de sécurité;
 - du fait que le terrorisme n'ait pas été considéré comme le problème prioritaire qui affecte la coexistence et la sécurité des Européens;
- E. très inquiet par les défaillances des Etats membres et des Institutions dans la mise en œuvre de l'ELSJ telles qu'elles ont été dénoncées lors des travaux de la Convention, dans nombreuses Conclusions du Conseil européen, et dans les rapports périodiques de la Commission ;
- F. considérant que ces défaillances doivent être immédiatement corrigées par des réformes appropriées à adopter dans le respect des Traités en vigueur mais à la lumière des objectifs politiques repris dans le projet de Traité Constitutionnel qui aura été signé à la veille du Conseil européen ;
- G. rappelant que l'art. 29 du TUE assigne à l'Union la responsabilité "d'offrir un niveau élevé de protection dans un espace de liberté, de sécurité et de justice" mais que la réponse de l'Union a été plus virtuelle que réelle du fait de
- la règle de l'unanimité qui rend très difficile les décisions contraignantes,
 - l'alibi des compétences régaliens qui dissimule souvent des réflexes corporatifs,
 - l'absence d'une répartition claire de rôles entre Union et ses Etats membres tant au sein des différentes politiques (immigration, coopération judiciaire, protection des données) que entre pays (appartenant en tout ou partie à la coopération Schengen),
 - l'absence de procédures de suivi crédibles et structurés,
 - l'absence de dispositifs crédibles de sécurité en cas de crise ou de refus de coopération ;
- H. considérant qu'il n'est pas possible :
- de dissocier la mise en œuvre de l'ELSJ d'une politique de protection et promotion des droits fondamentaux et de citoyenneté au sein de l'Union et
 - de dissocier le principe de la reconnaissance mutuelle d'une harmonisation minimale créant une confiance réciproque ;
- I. considérant qu'il faut anticiper sur toutes les dispositions de la nouvelle constitution proposant l'extension de la codécision et de la majorité qualifiée chaque fois que le traité en vigueur en offre juridiquement la possibilité ;
- J. regrettant qu'au fil des cinq dernières années des Etats membres se soient opposés au sein du Conseil à la définition de standards de protection des droits des citoyens et des personnes et que souvent l'absence de tels standards ait été invoqué (et même parfois par les mêmes Etats membres) comme une raison pour bloquer la reconnaissance mutuelle ;
- K. convaincu que les solutions pragmatiques proposées par certaines Etats membres ne permettront pas de résoudre les problèmes réels que pose le développement de l'ELSJ, s'il n'y a pas un accord clair sur un socle commun de principes, comme le démontre

l'incapacité à progresser sérieusement sur la question de la protection des données ;

- L. très inquiet de l'absence de mesures pleinement adéquates en vue de lutter contre la menace terroriste et de relever les défis aux libertés des citoyens et convaincu qu'il "...convient de donner aux notions de sécurité nationale et d'ordre public une dimension européenne, afin que les Etats membres traitent une menace pour la sécurité nationale ou l'ordre public de tout autre Etat membre comme s'il s'agissait d'une menace pour leur propre sécurité nationale ou ordre public" ;¹
- M. conscient de sa responsabilité éminente en matière de protection des citoyens européens dans leur droits comme dans leur sécurité et déplorant l'opacité et le manque de démocratie des mécanismes de programmation et de décision au sein de l'ELSJ conduisant à mettre trop souvent devant le fait accompli Parlement européen et Parlement nationaux ;
1. RECOMMANDE au Conseil européen et au Conseil, de s'inspirer, dans la définition du futur de l'ELSJ de trois exigences de portée générale :
- a) renforcer la légitimité de l'ELSJ :
- en décidant, conformément à l'esprit de la Constitution et des accords déjà intervenus pour la mise en œuvre du traité de Nice, le passage à la procédure de codécision avec le Parlement, le recours à la majorité qualifiée au sein du Conseil et l'extension du contrôle de la Cour dans les domaines de l'ELSJ, en premier lieu pour les mesures en matière d'immigration - art 67 TCE et en second lieu pour les mesures liées à la lutte contre le terrorisme et le crime international - art.42 TUE;
 - en veillant à ce que les institutions de l'Union respectent, en matière de liberté, de démocratie et d'état de droit, le même niveau d'exigence qu'elle attend de la part des Etats membres;
 - en appliquant immédiatement le principe de la transparence des débats législatifs au sein du Conseil, ainsi que lors de la transposition nationale des mesures prises par l'UE (en adaptant dans ce sens le règlement 1049/01 et les règlements intérieurs du Conseil et de la Commission);
 - en prévoyant la consultation systématique du Parlement sur tout accord international de l'Union en matière de coopération judiciaire pénale et policière, ainsi que sur tout projet de position commune ayant trait à l'ELSJ, consultation particulièrement nécessaire lorsque ces textes ne sont pas soumis aux parlements nationaux;
 - en associant pleinement et en temps opportun le Parlement européen et les Parlements nationaux à la définition et à la mise à jour de la programmation législative et opérationnelle dans l'ELSJ (art. III-258 TC);
- b) promouvoir les libertés et droits fondamentaux par les politiques liées à l'ELSJ et, par conséquent :
- prendre en compte dans le prochain plan d'action non seulement les politiques définies à Tampere qui relèvent de la compétence du Conseil Justice et Affaires Intérieures, mais aussi l'ensemble des autres politiques qui, dans les Traités en vigueur, sont

¹ Proposition de la présidence néerlandaise, document n° 11122/04, point 4.2, à l'adresse: <http://register.consilium.eu.int/pdf/fr/04/st11/st11122.fr04.pdf>

associées aux droits fondamentaux, à la citoyenneté, à la protection des minorités à la lutte contre les discriminations, la promotion de la transparence, la protection de données;

- promouvoir la connaissance des droits relatifs de citoyenneté européenne en accord avec les Etats membres afin que tout citoyen européen ne se considère comme un étranger dans aucun pays de l'Union;
- systématiser la formation en droit européen des juges, avocats et fonctionnaires de police en charge de veiller au respect de l'état de droit, étant entendu que tout juge ou policier national est aussi juge et policier européen;
- exiger l'institution rapide de l'Agence européenne pour les droits fondamentaux au service des institutions européennes et nationales, en charge d'une évaluation systématique des politiques en vigueur sur le territoire de l'Union en matière de droits fondamentaux eu aussi égard à l'art. 7 du TUE ; l'Agence étant soumise aux principes, procédures et contrôles applicables aux agences communautaires;
- exiger l'établissement rapide par la Commission européenne d'un Bureau européen d'aide aux victimes du terrorisme, comme point de référence et de contact au niveau européen pour les citoyens dont les droits fondamentaux sont bafoués en raison de la menace terroriste qui pèse sur l'Europe et sur le reste du monde;
- exiger l'évaluation préalable sur le respect des droits fondamentaux (tels que définis par la Charte des droits fondamentaux de l'Union) pour tout acte législatif de l'Union ou de la Communauté;
- promouvoir, afin de faciliter la confiance réciproque, une culture des droits fondamentaux au sein de l'Union en favorisant le dialogue permanent des plus hautes juridictions, des administrations publiques et des praticiens du droit ; ainsi que le développement de réseaux d'échange d'informations et de consultation entre juges, administrations et chercheurs;
- renforcer le concept de citoyenneté de l'Union et inclure des garanties pour la liberté de circulation des citoyens de l'Union et les membres de leur famille ainsi que du partenaire enregistré, quel que soit son sexe;
- garantir un niveau commun de protection des droits fondamentaux dans toute l'UE, tout en promouvant la reconnaissance mutuelle et une meilleure coopération judiciaire entre les Etats membres, ainsi que l'adoption des normes minimales communes pour certains aspects de droit de procédure;

c) être crédible tant au niveau de l'Union que de la réponse des Etats membres.

Cela implique que les orientations du 5 novembre prochain prévoient pour chaque objectif un échéancier crédible, la mise en place d'un groupe de suivi (associant le Parlement européen et les parlements nationaux) et des objectifs suffisamment ambitieux tels que :

- l'engagement en faveur de recherches systématiques en matière de sécurité intérieure de l'Union (voir projet PASR-2004) notamment pour prévenir les catastrophes liées aux calamités naturelles ou aux attentats terroristes;
- la création au niveau européen d'un noyau de dispositions opérationnelles en matière de coopération judiciaire et policière en reprenant sous forme de Décisions et Décisions "Cadre" le contenu des Conventions en la matière déjà signées mais non ratifiées par la majorité des Etats membres avant le 31/12/2004;
- le renforcement au niveau de l'Union du rôle de la Commission pour les activités opérationnelles, y compris celles qui sont à la charge du coordinateur pour la lutte

contre le terrorisme, en garantissant les conditions d'une association fonctionnelle de ce dernier avec la Commission, le contrôle parlementaire effectif de ses activités; en tout état de cause le statut du coordinateur, aujourd'hui placé auprès du Haut Représentant pour la PESC, devra être revu dès lors que ce dernier aura cédé la place au Ministre des Affaires étrangères de l'Union, vice-président de la Commission;

- le développement d'un ensemble cohérent de réseaux informatiques, dans le respect des dispositions relatives à la protection des données, favorisant l'interconnexion permanente des administrations nationales en charge des contrôles de sécurité (par ex. reformatage du SIS II), de la coopération judiciaire (par ex. interconnexion des casiers judiciaires nationaux) ou de la circulation des personnes y compris des ressortissants des pays tiers (voir projet VIS);
- la transformation, par une décision fondée sur l'article 30 du TUE, d'Europol en Agence européenne soumise aux principes, procédures et contrôles applicables aux agences communautaires;
- la reprise dans des Décisions et Décisions "Cadre", de l'ensemble des dispositions en matière de coopération judiciaire et policière figurant dans les Conventions signées mais non ratifiées par les Etats membres ;
- la définition des modalités d'acquisition, traitement et de contrôle, y compris de contrôle parlementaire et judiciaire des informations d'intelligence;
- l'adoption de standards de protection des données et la création d'une autorité commune pour la protection des données réunissant au niveau européen les autorités nationales en charge de cette responsabilité ;
- la soumission des autorités exécutives de l'Union en matière de collecte et de traitement d'informations confidentielles au contrôle démocratique du Parlement selon des formes analogues à celles qui sont d'application au niveau de la grande majorité des Etats membres ;

2. RECOMMANDE au Conseil européen et au Conseil les objectifs spécifiques suivants à réaliser dans les cinq années à venir:

- a) pour la politique d'immigration, définir un cadre législatif cohérent en vue d'atteindre trois objectifs:
 - établir une politique de l'immigration cohérente afin de développer des voies légales de migration qui pourraient notamment réduire les incitations à l'immigration illégale;
 - relever les nouveaux défis démographiques et économiques auxquels l'Union est actuellement confrontée tout en tenant compte de la capacité d'accueil des Etats membres;
 - soutenir par des mesures et des moyens financiers appropriés l'intégration sociale, culturelle et politique des migrants;
 - établir un cadre cohérent de coopération internationale avec les pays d'origine;
- b) pour la politique de lutte contre l'immigration clandestine, bâtir un cadre législatif approprié en vue d'atteindre les trois objectifs suivants:
 - harmoniser entre les Etats membres le concept d'immigration illégale clé d'une approche commune;
 - mettre en place un politique commune de lutte contre l'immigration illégale et de prévention du travail clandestin;
 - mettre en place une politique commune de lutte contre toutes les formes de trafic

d'êtres humains;

- c) pour la politique de retour, définir, en codécision, conformément aux engagements pris aux termes de la déclaration n° 5 sur l'article 67 du traité CE, et dans le respect des dispositions de la Convention de Genève, une politique de rapatriement en accord avec les pays d'origine ou de destination visant à établir des standards communs de protection des personnes rapatriées donnant obligation aux Etats membres de préserver la dignité et l'intégrité physique des personnes expulsées dans le cadre des opérations de rapatriement;
 - d) pour la politique d'asile, définir un statut uniforme et une procédure commune en matière d'asile comme il a été prévu à Tampere et confirmé par le projet de traité constitutionnel tout en renforçant les mesures de protection des réfugiés ou des personnes nécessitant une aide humanitaire et en leur garantissant le plein exercice de leurs droits individuels et sociaux, en particulier ceux en rapport avec la santé, l'éducation et le travail ;
 - e) pour la coopération judiciaire civile et pénale,
 - favoriser la reconnaissance mutuelle, ce qui suppose le développement de la confiance réciproque entre les autorités judiciaires et les citoyens ainsi que entre les autorités judiciaires elles-mêmes, tout en adoptant les mesures d'harmonisation relatives à la détermination des crimes prévus à l'article 2 de la Décision-cadre 2002/584/JAI relative au mandat d'arrêt européen et des règles de procédure, ainsi qu'aux garanties minimales en cas de détention;
 - donner une nouvelle impulsion à Eurojust avec comme objectif la création d'un Parquet européen dont la compétence irait au-delà de la seule protection des intérêts financiers de l'Union ;
 - f) procéder, avant la fin de l'année 2005, à une évaluation précise et publique de la mise en œuvre du plan d'action contre le terrorisme et de son articulation avec les plans nationaux et internationaux correspondants, et de sa pleine compatibilité avec le respect des libertés individuelles ;
 - g) faire une évaluation précise et publique des effets pratiques de l'existence de régimes spécifiques attribués à certains Etats membres et préparer les voies de leur intégration progressive dans le régime de droit commun;
 - h) mettre en place un Système intégré de gestion des frontières permettant la coopération entre l'Agence européenne et les services des Etats membres en charge du contrôle des personnes et des marchandises;
3. charge son Président de transmettre la présente recommandation au Conseil et au Conseil européen et, pour information, à la Commission ainsi qu'aux Gouvernements et Parlements des Etats membres.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Avant propos

1. Le Conseil européen ambitionne de définir, le 5 novembre prochain, ses orientations politiques relatives au Programme pluriannuel visant à "développer l'Union en tant qu'Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice (ELSJ)". Ce nouveau programme s'inscrit sans nul doute dans la continuité des multiples résolutions adoptées par le Conseil européen à partir du plan d'action décidé à Tampere en 1999.¹
2. Les nouvelles orientations doivent toutefois pleinement prendre en compte quatre faits nouveaux qui ont substantiellement modifié la donne depuis l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam le 1er mai 1999 :
 - l'irruption, à partir du 11 septembre 2001, d'une menace terroriste majeure, menace qui a atteint spectaculairement l'union européenne lors des attentats de Madrid le 11 mars 2004 et qui a rendu indispensable la mise en place d'une stratégie anti-terroriste globale, menée au niveau des Etats de l'Union et de la communauté internationale, impliquant les différentes institutions de l'Union et supposant le recours simultané aux instruments des trois piliers institués par le Traité de Maastricht.
 - l'élargissement à 10 nouveaux pays membres qui a fait de l'Union une démocratie de 450 millions de personnes.
 - l'entrée en vigueur du Traité de Nice le 1er février 2004 prévoyant l'extension de la majorité qualifiée et de la codécision en particulier à certaines dispositions majeures de la politique d'asile et d'immigration ainsi que de la coopération judiciaire civile.
 - la signature le 29 octobre prochain du Projet de Traité Constitutionnel qui place dans une nouvelle perspective l'Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice.

Ces quatre événements appellent et permettent un développement vigoureux de l'ELSJ.

L'établissement du diagnostic et des objectifs d'une part et l'examen des moyens à mettre en œuvre d'autre part doivent combiner une double exigence : une exigence de légitimité démocratique et de sécurité juridique visant à assurer une protection renforcée des droits fondamentaux; une exigence d'efficacité de l'action supposant la mise en place et l'extension de procédures de décision améliorée ainsi qu'une solidarité accrue entre les Etats Membres.

¹ dans le cadre notamment de ses conclusions de Séville (21/22 juin 2002) sur le terrorisme et de Bruxelles (16/17 octobre 2003) sur l'immigration.

1ère partie : DIAGNOSTIC ET OBJECTIFS

A. Légitimité démocratique et sécurité juridique

3. Si les objectifs traditionnellement associés à l'ELSJ en matière d'asile, d'immigration et de coopération judiciaire et policière ne sauraient être contestés, il n'en va pas de même du cadre général dans lequel les politiques correspondantes sont définies, mises en œuvre et contrôlées. Celui-ci ne prend pas à ce jour suffisamment en compte "*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*" formulés dans l'article 6 paragraphe 1 TUE., Ces défaillances ont été dénoncées par la doctrine avant même l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, dénonciation vigoureusement relayée par le Parlement européen. Elles sont devenues de plus en plus criantes et de moins en moins tolérables au fur et à mesure que l'Union a entrepris de mettre en œuvre les dispositions du Traité, particulièrement quand elle a été amenée à intervenir en dehors du cadre communautaire.
4. Non sans paradoxe, les Etats Membres prétendent vérifier le respect des principes d'action de l'Union définis par l'article 6 du TUE, sans voir que cette dernière intervient dans des conditions qui, tout en étant formellement compatibles avec la lettre des traités, seraient tenues pour illégitimes pour chacun des Etats Membres dans l'ordre de leur compétence nationale.

Il est en particulier difficile de considérer que les principes les plus élémentaires de la démocratie et de la sécurité juridique des personnes sont respectés dès lors que :

- des actes législatifs touchant à la liberté des personnes, comme les décisions cadre sur le terrorisme ou le mandat européen, sont adoptés sans que le Parlement européen soit toujours pleinement associé, sous conditions de délai abusivement restrictives et sans information fiable, précise et complète.
- des accords internationaux sont conclus en matière d'extradition et de coopération judiciaire pénale sans aucune forme de ratification parlementaire européenne ou nationale.
- des actes sont pris dans le premier (art. 68 TCE), deuxième (art. 35 TUE) et troisième pilier, alors que la Cour de Justice voit son contrôle limité ou exclu, sans que pour autant ces actes fassent l'objet d'un contrôle à caractère national.
- des actes de nature administrative relevant du pouvoir exécutif de la Commission sont adoptés et ont pour effet de se substituer aux 25 législations nationales comme, par exemple, en matière de protection des données.
- des droits différenciés à l'aide judiciaire introduisent entre les citoyens des discriminations injustifiables selon que le procès ait ou non une dimension transfrontalière .

B. Promotion et protection des droits fondamentaux

5. "L'Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice" ne saurait se limiter à l'adoption d'un certain nombre de décisions relatives à l'asile, l'immigration ou la coopération judiciaire pour peu qu'elles soient respectueuses des droits fondamentaux. La création de cet espace obéit à une exigence plus haute : il ne s'agit pas seulement de respecter mais de promouvoir ces droits fondamentaux, pas seulement de développer la reconnaissance mutuelle des pratiques en usage dans les différents Etats mais de veiller à ce que ces pratiques prennent appui sur un socle commun de principes et de droits. Les notions de reconnaissance mutuelle et d'harmonisation juridique ne sont pas contradictoires. La confiance, élément indispensable de la reconnaissance mutuelle, passe par la certitude que ce qui est fait d'un bout à l'autre de l'Europe, obéit à des principes communs, ce qui suppose une bonne dose d'harmonisation juridique. Reconnaissance mutuelle et harmonisation législative ne sont pas des concepts alternatifs mais complémentaires.
6. Dans l'esprit de la Charte des droits fondamentaux proclamée en décembre 2000 à Nice et conformément au titre I du traité constitutionnel qui souligne le lien (articles I-2 et I-4) entre la création de l'ELSJ et la promotion des valeurs de l'Union et des droits fondamentaux, la référence à ces derniers ne constitue pas un simple garde-fou destiné à limiter les pouvoirs du législateur européen. C'est bien, comme le dit le préambule de la Charte, "la personne qui est au cœur de l'action de l'Union" et c'est elle qui justifie une politique positive de promotion des droits fondamentaux et non pas seulement une politique restrictive de protection des Etats contre les débordements éventuels de l'Union. Les droits fondamentaux ne connaissent pas de frontières au sein de l'Union. Celle-ci doit veiller à ce qu'ils s'y appliquent en tout lieu et en tout temps avec la même rigueur et avec la même ferveur. C'est un état de droit européen qu'il s'agit de mettre en place.
7. Il résulte de cette réflexion générale que :
- le Conseil européen ne doit pas se contenter de prendre en considération les actions qui relèvent de la compétence du Conseil Justice & Affaires Intérieures mais doit embrasser aussi, par exemple, les questions relevant de la compétence du Conseil Affaires Générales : droits fondamentaux, citoyenneté, lutte contre les discriminations, transparence, protection de données.
Il est à remarquer que ces politiques, qui reposent sur des bases contenues dans les traités actuels, font partie intégrante des rapports de suivi du programme de Tampere présentés par la Commission.
 - la promotion des droits fondamentaux, telle que la Commission dans sa contribution au débat sur le futur ELSJ en rappelle l'exigence, implique que le Conseil européen fasse de la protection des droits et du développement de la citoyenneté la clé de voûte de sa politique future. Ceci implique en particulier :
 - a. le renforcement du contrôle préalable en matière de respect des droits fondamentaux sur les dispositions législatives des trois piliers.
 - b. le développement d'une culture des droits fondamentaux commune aux institutions et aux Etats Membres de l'Union. Ceci suppose l'établissement d'un dialogue organisé entre les plus hautes juridictions : Cour constitutionnelle des Etats Membres, Cour européenne de Justice, Cour européenne des droits de l'homme. Ceci suppose aussi le développement d'échanges de fonctionnaires et le développement de procédures

d'information et de contrôle mutuel entre administrations publiques et praticiens du droit, notamment pour la mise en place de l'espace judiciaire commun et d'une politique commune d'asile. Ceci suppose enfin l'institution ou le renforcement de réseaux européens de chercheurs, d'O.N.G. et de responsables publics.

- c. la mise en place de standards de référence communs aux Etats Membres en vue de faciliter la reconnaissance mutuelle de législations nationales distinctes.
- d. l'institution d'une Agence européenne pour les droits fondamentaux au service des institutions européennes et nationales, en charge d'une évaluation systématique des politiques en vigueur sur le territoire de l'Union en matière de droits fondamentaux. Cette agence agirait en coopération avec les organismes correspondant au Conseil de l'Europe (Commissaire pour les DF du COE) dans l'attente de l'adhésion de l'UE à la CEDH conformément à l'article 7 du Traité constitutionnel) ainsi que des Nations Unies.
- e. *la transformation d'Europol en agence soumise aux contrôles applicables à ce type d'organes.*

C. Protection des citoyens

8. L'article 29 du TUE assigne à l'Union la responsabilité "d'offrir un niveau élevé de protection dans un espace de liberté, de sécurité et de justice."

Force est de constater que les résultats obtenus ne sont pas à la hauteur des ambitions proclamées, comme l'ont souligné les travaux de la Convention, les évaluations de la Commission et les conclusions du Conseil européen des 24/25 mars consacré à la lutte contre le terrorisme. Un chiffre paraît révélateur de l'entropie qui paralyse les institutions européennes dans le domaine couvert par l'ELSJ : ce domaine mobilise à lui seul plus de 30 % de la capacité de traduction des services du Conseil mais ne représente que 5 % des décisions annuelles prises par cette institution !

De plus, les décisions prises sont peu et mal appliquées et, ce qui n'en facilite guère l'évaluation, peu ou pas du tout contrôlées. Derrière les cathédrales de papiers édifiées à Bruxelles, il ne se passe rien ou bien peu de choses.

9. Cette situation est imputable à divers facteurs dont on relèvera les deux principaux :
- la règle de l'unanimité qui n'interdit certes pas les décisions apparentes mais qui rend très difficile les décisions contraignantes, les gouvernements cherchant à occuper le terrain sans s'imposer des contraintes excessives.
 - l'alibi des compétences régaliennes qui dissimule en fait des réflexes corporatifs particulièrement à vif au sein des administrations judiciaires et policières.

Une telle situation est profondément insatisfaisante pour l'ensemble des autorités intéressées à la mise en place de l'ELSJ, et en particulier pour :

- les citoyens européens qui constatent, parfois dans la douleur et le deuil comme le 11

mars 2004 à Madrid, que la sécurité promise est loin de leur être assurée.

- les Etats Membres qui devraient pouvoir compter, face aux menaces terroristes et criminelles auxquelles ils sont confrontés, sur la coopération effective de leurs homologues, et qui en ressentent l'insuffisance. Qu'il s'agisse, par exemple, des contrôles frontaliers contre les trafics d'êtres humains, des informations relatives à la sécurité ou encore de coopération judiciaire, ils découvrent que la solidarité la plus élémentaire leur est chichement et de mauvaise grâce accordée.
- l'Union elle-même qui adopte des mesures internes ou conclut des accords internationaux sans avoir l'assurance d'une mise en œuvre effective de ses décisions et du simple respect de ses propres engagements.

2ème partie : VOIES ET MOYENS

A. Prendre en compte l'esprit de la nouvelle Constitution

10. Même si le Traité Constitutionnel n'est à ce jour ni ratifié ni même signé, il ne peut pas ne pas inspirer largement les futures orientations pluriannuelles, et ceci pour deux raisons majeures :
 - résultant d'un accord politique conclu au plus haut niveau par les 25 Etats Membres, le Traité reflète et exprime les préoccupations et les ambitions relatives à l'avenir de l'ELSJ de l'ensemble des Etats Membres. Aussi bien, n'est-ce pas par hasard que les premières contributions sur le sujet tant de la Commission que de la Présidence ont fait mention du nouveau texte constitutionnel dans leurs contributions respectives sur l'avenir de l'ELSJ.
 - les travaux de la Convention pour l'avenir de l'Europe et ceux de la conférence intergouvernementale qui a préparé le texte final du traité, ont clairement montré la nécessité de corriger les défaillances et les insuffisances du système actuel.
11. Sans doute le Traité Constitutionnel devrait-il faire cesser l'essentiel évoqués aux points 3 et 4 des errements en associant le Parlement à la législation dans ce domaine, en étendant au troisième pilier la compétence juridictionnelle de la Cour et en élargissant le droit de recours des individus.

On relèvera toutefois que nul ne sait quand, ni même si, le Traité Constitutionnel pourra être ratifié et mis en œuvre. Entre-temps la légitimité des décisions prises risque d'être d'autant plus sévèrement contestée que celles-ci seront plus nombreuses et plus substantielles. Cette situation pourrait être de nature à justifier la remise en cause de la primauté du droit communautaire par certaines cours constitutionnelles qui n'ont accepté cette primauté que pour autant que les droits fondamentaux soient pleinement respectés dans l'Union.

12. Il est donc essentiel d'envisager l'adoption de correctifs pratiques et de mesures

transitoires qui, tout en étant compatibles avec l'ordre juridique actuel, seraient de nature à faire cesser des abus et des errements qui ne sont pas tolérables.

Le PE a appelé à plusieurs reprises l'attention des autres institutions sur les potentialités juridiques des traités en vigueur. On relèvera en particulier que :

- l'article 42 du traité sur l'Union, ouvre depuis 1993 la possibilité de soumettre au régime communautaire tout ou partie des politiques du troisième pilier, ce qui impliquerait à la fois l'extension de la codécision législative et la reconnaissance de la compétence de la Cour sur les matières transférées. Il est injustifiable que le Conseil n'ait pas cru bon d'utiliser la base juridique dont il disposait à cet égard.
- l'article 67 du TCE prévoit d'autre part le passage à la codécision à compter du 1er mai 2004 de tout ou partie des politiques d'immigration, d'asile et de coopération judiciaire, civile prévues par le titre IV du TCE.

Ici, le Conseil n'est pas seulement politiquement et moralement en faute, il est juridiquement coupable de carence. Nous sommes même en présence d'un cas intéressant de schizophrénie législative puisque le Conseil refuse d'étendre, conformément aux possibilités et même aux exigences du Traité de Nice, le domaine de la codécision, alors même que les gouvernements reconnaissent le bien fondé d'une telle extension en s'apprêtant à signer un traité la constitutionnalisant. L'argument selon lequel la prudence actuelle du Conseil s'expliquerait par le fait que les dispositions correspondantes du Traité Constitutionnel ne seraient adoptées par les gouvernements que sous réserve d'une ratification par les institutions nationales compétentes, est particulièrement spécieux. Les gouvernements ont en effet tout pouvoir, lorsqu'ils le jugent opportun, ce qui paraît être le cas puisqu'ils en recommandent la constitutionalisation, pour étendre le domaine de la codécision dans les limites prévues par le Traité de Nice et en recourant aux bases juridiques prévues par ce Traité. Ce qui doit être soumis à ratification, ce ne sont pas les mesures d'extension de la codécision qui sont prévues par les traités en vigueur, c'est leur constitutionalisation, ce qui est bien différent. On doit même soutenir que les gouvernements agiraient en contradiction avec le traité de Nice s'ils subordonnaient l'adoption des dispositions leur incombant au préalable d'une ratification parlementaire ou référendaire, le Traité de Nice visant précisément, dans un souci d'efficacité, à les décharger d'une telle contrainte.

B. Renforcer la loyauté et l'esprit de coopération entre les Etats

13. Le décalage entre les déclarations officielles de solidarité et leur mise en pratique par les Etats Membres notamment dans les politiques d'asile et d'immigration de l'ELSJ a fort probablement inspiré l'article II-169 du Projet de Traité Constitutionnel qui prévoit que ces politiques "sont régies par le principe de solidarité et de partage équitable de responsabilité entre les Etats Membres, y compris sur le plan financier ...". Cette frilosité et un certain repli sur soi caractérisent en fait l'ensemble des politiques liées à l'ELSJ : coopération et solidarité y revêtent un caractère épisodique et sont trop souvent liées à des circonstances spécifiques.

Il est à remarquer que les seules politiques liées à l'ELSJ qui font l'objet d'une mise en

œuvre relativement solidaire sont celles qui sont partiellement financées sur le budget communautaire. Ceci démontre une nouvelle fois l'intérêt d'une stimulation financière commune des actions à entreprendre et, de ce fait, les inconvénients de choix budgétaire européen abusivement restrictifs.

14. Les résistances à l'esprit de coopération loyale et de solidarité sont particulièrement sensibles dans le domaine de l'échange d'informations policières relatives aux menaces terroristes et criminelles. C'est parce qu'il était conscient de ces résistances que le Conseil européen a pris l'initiative de nommer un coordinateur des actions anti-terroristes. Heureuse dans son principe, une telle initiative pose toutefois un problème institutionnel majeur : le démembrement de la fonction exécutive, traditionnellement dévolue collégalement à la Commission, entre des personnalités singulières, ne disposant en tant que telles d'aucun moyen administratif ou financier significatif et ne rendant compte de leur action à aucune assemblée parlementaire, constitue une dérive préoccupante de la vie institutionnelle de l'Union. Cette décommunautarisation de la fonction exécutive est d'autant plus paradoxale que l'évolution actuelle du Traité et des pratiques qui s'y attachent tend au contraire à communautariser des politiques initialement menées dans le cadre du deuxième et surtout du troisième pilier. Il y a donc lieu de s'interroger sur le lien à établir entre le responsable de la coordination des actions anti-terroristes et la Commission ainsi que sur les modalités d'exercice du contrôle parlementaire des activités du coordinateur.

C. Assurer la cohérence entre les politiques internes et externes de l'Union

15. L'exigence de solidarité ne concerne pas que les Etats Membres dans leurs relations entre eux ou dans leur relation à l'Union. Elle passe aussi par un effort de cohérence accrue entre les politiques internes et externes de l'Union, le partage de ces politiques dans l'ordre institutionnel recoupant de plus en plus fréquemment la distinction entre politiques communautaires et politiques du 2ème pilier.

Loin de réduire le risque d'incohérence, l'évolution institutionnelle en cours ne peut que l'aggraver. D'un côté en effet les politiques intérieures du deuxième pilier continuent de relever d'une logique strictement intergouvernementale, excluant à la fois le contrôle démocratique du Parlement européen comme d'ailleurs de l'ensemble des parlements nationaux et le contrôle juridictionnel de la Cour de Justice. De l'autre, en revanche, les politiques de l'ELSJ se voient progressivement alignées sur les autres politiques de l'Union et soumises au contrôle juridictionnel et parlementaire constitutif de l'état de droit.

Il faut éviter la constitution d'une zone grise entre politiques internes et externes, zone constituée, par exemple, par l'ensemble des mesures destinées à collecter et à échanger des informations dites "d'intelligence", qu'elles soient civiles ou militaires. Le Parlement a eu l'occasion, au cours de la dernière législature, de se pencher sur ce type de problèmes notamment dans le cadre de ses travaux sur le système Echelon.

NOUVEAU Dès lors que des dispositions impliquant la collecte et l'échange de données à traiter confidentiellement sont prises au niveau de l'Union, l'autorité exécutive doit être soumise au contrôle démocratique du Parlement selon des formes analogues à celles qui sont d'application au niveau des Etats membres entre Gouvernement et parlement national.

Les controverses actuelles sur la remise aux Etats-Unis à *des fins de surveillance* de données personnelles recueillies par les compagnies aériennes souligne l'extrême actualité de ce type d'interrogations.

L'Agence pour les droits fondamentaux, dont le Parlement européen soutient la création, pourrait utilement recevoir au nombre de ses missions, celle d'établir la liste des mesures prétendues externes et qui ont en réalité une incidence directe ou indirecte sur le respect des droits fondamentaux au sein de l'Union.

Conclusion

16. Deux principes devraient guider la mise en œuvre de ces initiatives :

- limiter au strict nécessaire la superposition des structures européennes et nationales et, conformément aux principes du fédéralisme coopératif, placer dans une perspective européenne l'action et les procédures des autorités et organismes nationaux. De même qu'on est à la fois citoyen national et citoyen européen, on doit pouvoir être juge, policier, garde frontières... national et européen.
- veiller à ce que l'Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice soit pleinement respectueux des exigences de la démocratie et de l'état de droit. Ceci suppose aux yeux du Parlement européen que le système communautaire soit clairement et hardiment développé par rapport au système intergouvernemental car seul le premier dispose des institutions nécessaires à la participation des citoyens à l'élaboration des normes qu'ils devront respecter, ainsi que des procédures sûres, transparentes et équilibrées. C'est cet esprit communautaire, dangereusement malmené par les temps qui courent, bien que la Constitution en fasse dans son article 1.1 un principe fondamental de l'Union, que doivent impérativement retrouver les membres du Conseil européen s'ils veulent faire œuvre utile et durable le 5 novembre prochain.

27.8.2004

PROPOSAL FOR A RECOMMENDATION TO THE COUNCIL B6-0006/2004

pursuant to Rule 114(1) of the Rules of Procedure

by Baroness Sarah Ludford

on behalf of the ALDE Group

on the future Area of Freedom, Security and Justice

The European Parliament,

- having regard to the meeting of the European Council on 5 November, where the priorities of the Area of Freedom, Security and Justice (AFSJ) for the coming years are to be defined,
 - whereas this moment must be seized, on the one hand, to remove the obstacles that for the last five years have delayed the creation of the AFSJ and, on the other hand, to relaunch the development of the AFSJ in light of the Constitutional Treaty, which is to be signed on 29 October,
 - having regard to the number of proposals already submitted in the last years and to the very recent proposals by the Commission on this subject,
1. Recommends that the Council give priority to:
 - a) reinforcing the legitimacy of and respect for the democratic principles on which the AFSJ must be based, notably by applying the codecision procedure and by extending the jurisdiction of the European Court of Justice to all acts under the AFSJ;
 - b) a proactive European policy with regard to the protection of fundamental rights as outlined in the Charter proclaimed in Nice in December 2000;
 - c) reinforcing the coordination between the actions taken by the Union and the Member States, while clearly defining the roles of agencies such as Europol and Eurojust;
 - d) introducing a comprehensive European security strategy, based on security plans of the Member States;
 - e) promoting genuine transparency in all parts of the AFSJ, in order to allow the European Parliament, national parliaments and European citizens proper scrutiny;
 2. Instructs its President to forward this recommendation to the Council and, for information, to the European Council and the Commission.

PROCÉDURE

Titre	Le futur de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice ainsi que sur les conditions pour en renforcer la légitimité et l'efficacité		
Numéro de procédure	(2004/xxxx(INI))		
Base réglementaire			
Commission compétente au fond Date de l'annonce en séance de l'autorisation	LIBE 0.0.0000		
Commission(s) saisie(s) pour avis Date de l'annonce en séance			
Avis non émis Date de la décision			
Coopération renforcée Date de l'annonce en séance			
Proposition(s) de résolution incluse(s) dans le rapport	B6-0006/2004		
Rapporteur Date de la nomination	Jean-Louis Bourlanges 26.7.2004		
Rapporteur(s) remplacé(s)			
Examen en commission	26.7.2004	31.8.2004	22.9.2004
Date de l'adoption	22.9.2004		
Résultat du vote final	pour: 43 contre: 3 abstentions: 1		
Membres présents au moment du vote final	Alexander Nuno Alvaro, Edit Bauer, Johannes (Hans) Blokland, Mario Borghezio, Jean-Louis Bourlanges, Mihael Brejc, Kathalijne Maria Buitenweg, Michael Cashman, Giusto Catania, Charlotte Cederschiöld, Carlos Coelho, António Costa, Agustín Díaz De Mera García Consuegra, Rosa M. Díez González, Antoine Duquesne, Kinga Gál, Patrick Gaubert, Elly (Els) de Groen-Kouwenhoven, Adeline Hazan, Timothy Kirkhope, Ewa Klamt, Magda Kósáné Kovács, Ole Krarup, Barbara Kudrycka, Stavros Lambrinidis, Romano Maria La Russa, Henrik Lax, Edith Mastenbroek, Jaime Mayor Oreja, Claude Moraes, Athanasios Pafilis, Lapo Pistelli, Martine Roure, Michele Santoro, Inger Segelström, Ioannis Varvitsiotis, Stefano Zappalà, Tatjana Ždanoka		
Suppléants présents au moment du vote final	Frederika M. M. Brepoels, Marek Aleksander Czarnecki, Panayiotis Demetriou, Gérard Deprez, Ignasi Guardans Cambó, Luis Francisco Herrero-Tejedor, Sophia Helena In 't Veld, Vincent Peillon, Marie-Line Reynaud, Rainer Wieland		
Suppléants (art. 178, par. 2) présents au moment du vote final			
Date du dépôt – A6-0000/2004	0.0.0000	A6-0000/2004	
Observations			