



UN ESPACE DE LIBERTÉ, DE SÉCURITÉ ET DE JUSTICE: ASPECTS GÉNÉRAUX

Le traité de Lisbonne accorde un grand intérêt à la réalisation d'un espace de liberté, de sécurité et de justice. Il introduit plusieurs éléments nouveaux importants: une procédure décisionnelle plus efficace et plus démocratique répondant à la suppression de l'ancienne structure en piliers, des prérogatives accrues pour la Cour de justice de l'Union et un rôle nouveau pour les parlements nationaux. Les droits fondamentaux sont renforcés, la charte des droits fondamentaux étant désormais contraignante dans l'Union.

BASE JURIDIQUE

L'article 3, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne (traité UE) est libellé comme suit: «L'Union offre à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures, au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes, en liaison avec des mesures appropriées en matière de contrôle des frontières extérieures, d'asile, d'immigration ainsi que de prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène». Il convient de noter que cet article, qui a pour but d'énoncer les grands objectifs poursuivis par l'Union, attribue une priorité plus élevée à l'établissement d'un espace de liberté, sécurité et justice (ELSJ) que dans le précédent traité de Nice puisque, désormais, cet objectif est cité avant même la réalisation d'un marché intérieur.

Le titre V du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE) — articles 67 à 89 — est consacré à l'ELSJ. Outre des dispositions générales, ce titre contient un chapitre spécifique consacré à chacun des domaines suivants:

- politiques relatives aux contrôles aux frontières, à l'asile et à l'immigration,
- coopération judiciaire en matière civile,
- coopération judiciaire en matière pénale,
- coopération policière^[1].

Le Danemark ne participe pas à l'adoption par le Conseil des mesures relevant du titre V du traité FUE, tandis que le Royaume-Uni et l'Irlande ne participent qu'à l'adoption et à l'application de mesures spécifiques après une décision de participation sélective (protocoles n^{os} 21 et 22).

[1] Voir fiches [4.2.2](#), [4.2.3](#), [4.2.4](#), [4.2.6](#) et [4.2.7](#).



Outre ces dispositions, il convient de faire référence à d'autres articles qui sont indissociables de l'établissement d'un ELSJ. C'est le cas notamment de l'article 6 du traité UE, relatif à la charte des droits fondamentaux et à la convention européenne de sauvegarde des Droits de l'homme, de l'article 8 du traité FUE, relatif à la lutte contre les inégalités, de l'article 15, paragraphe 3, du traité FUE, concernant le droit d'accès aux documents des institutions, de l'article 16 du traité FUE, relatif à la protection des données à caractère personnel, et des articles 18 à 25 du traité FUE, concernant la non-discrimination et la citoyenneté de l'Union.

OBJECTIFS

Les objectifs assignés à l'ELSJ sont précisés à l'article 67 du traité FUE:

- «L'Union constitue un espace de liberté, de sécurité et de justice dans le respect des droits fondamentaux et des différents systèmes et traditions juridiques des États membres.
- Elle assure l'absence de contrôles des personnes aux frontières intérieures et développe une politique commune en matière d'asile, d'immigration et de contrôle des frontières extérieures qui est fondée sur la solidarité entre États membres et qui est équitable à l'égard des ressortissants des pays tiers. Aux fins du présent titre, les apatrides sont assimilés aux ressortissants des pays tiers.
- L'Union œuvre pour assurer un niveau élevé de sécurité par des mesures de prévention de la criminalité, du racisme et de la xénophobie, ainsi que de lutte contre ceux-ci, par des mesures de coordination et de coopération entre autorités policières et judiciaires et autres autorités compétentes, ainsi que par la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires en matière pénale et, si nécessaire, par le rapprochement des législations pénales.
- L'Union facilite l'accès à la justice, notamment par le principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires et extrajudiciaires en matière civile.»

RÉALISATIONS

A. Les principales nouveautés introduites par le traité de Lisbonne

1. Une procédure décisionnelle plus efficace et plus démocratique

Le traité de Lisbonne a supprimé le troisième pilier, qui se fondait sur la coopération intergouvernementale, généralisant par là même la méthode communautaire au sein de l'ELSJ. L'adoption des textes législatifs se fait désormais, en principe, selon la procédure législative ordinaire décrite à l'article 294 du traité FUE. Le Conseil décide à la majorité qualifiée et le Parlement européen, en qualité de colégislateur, se prononce suivant la procédure de codécision.

2. Un rôle nouveau pour les parlements nationaux

L'article 12 du traité UE et ses protocoles n^{os} 1 et 2 précisent le rôle des parlements nationaux dans l'Union. Les parlements nationaux disposent désormais de huit semaines pour examiner une proposition législative à la lumière du principe de subsidiarité; tant que ce délai n'est pas arrivé à expiration, aucune décision ne peut



être prise au niveau de l'Union sur la proposition concernée. En matière d'ELSJ, si un quart des parlements nationaux le demande, ce projet doit faire l'objet d'un réexamen (article 7, paragraphe 2, du protocole n° 2).

La Cour de justice de l'Union européenne peut être saisie d'un recours en annulation pour violation, par un acte législatif, du principe de subsidiarité.

Les parlements nationaux participent à l'évaluation d'Eurojust et d'Europol (articles 85 et 88 du traité FUE).

3. Des prérogatives accrues pour la Cour de justice de l'Union européenne

La Cour de justice peut désormais être saisie sans restriction pour statuer à titre préjudiciel sur l'ensemble du domaine de l'ELSJ. À l'issue d'une période transitoire de cinq ans à partir de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne (le 1^{er} décembre 2014), les actes adoptés dans le cadre du précédent traité en matière de coopération policière et judiciaire pénale peuvent aussi faire l'objet d'un tel recours. Le même système s'applique concernant les recours en manquement devant la Cour de justice (protocole n° 36).

4. La Commission voit son rôle renforcé

La possibilité pour la Commission d'introduire des recours en manquement à l'égard des États membres pour non-respect des dispositions prises en matière d'ELSJ constitue une nouveauté importante qui lui donne un pouvoir nouveau pour veiller à la bonne application des textes législatifs.

5. L'intervention potentielle des États membres dans l'évaluation de la mise en œuvre des politiques en matière d'ELSJ

L'article 70 du traité FUE dispose que le Conseil, sur proposition de la Commission, peut adopter les mesures par lesquelles les États membres, en collaboration avec la Commission, procèdent à une évaluation objective et impartiale de la mise en œuvre, par les autorités des États membres, des politiques en matière d'ELSJ.

B. Le rôle programmatique du Conseil européen

Parallèlement à l'évolution liée aux traités successifs, le rôle du Conseil européen doit être particulièrement souligné en ce qui concerne les évolutions et les progrès enregistrés dans les différents domaines de l'ELSJ.

Le Conseil européen, réuni à Tampere en octobre 1999, a tenu une réunion spéciale consacrée à la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice en exploitant pleinement les possibilités offertes par le traité d'Amsterdam.

En novembre 2004, le Conseil européen a adopté un nouveau programme d'action quinquennal, le programme de La Haye.

Les 10 et 11 décembre 2009, le Conseil européen a adopté le programme de Stockholm. Ce programme pluriannuel pour la période 2010-2014 plaçait au centre de ses préoccupations les intérêts et les besoins des citoyens et des autres personnes envers lesquelles l'Union européenne a une responsabilité.

Le traité de Lisbonne reconnaît et consacre le rôle prépondérant du Conseil européen: «Le Conseil européen définit les orientations stratégiques de la programmation



législative et opérationnelle dans l'espace de liberté, de sécurité et justice» (article 68 du traité FUE). En juin 2014, le Conseil européen a défini ces orientations pour les prochaines années. Elles sont conformes aux priorités définies dans le programme stratégique de l'Union, qui a également été adopté en juin 2014. Les orientations stratégiques s'appuient sur les progrès réalisés par le programme de Stockholm. Une évaluation à mi-parcours de ces orientations est en cours.

C. La mise en place d'acteurs spécifiques pour la gestion de l'ELSJ: les agences

Différentes agences ont été mises en place pour contribuer à la gestion des politiques dans un certain nombre de domaines importants de l'ELSJ: Europol, pour la coopération policière; le Collège européen de police (CEPOL); Eurojust, pour la coopération judiciaire en matière pénale; l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), chargée des questions relatives aux droits fondamentaux et à la discrimination; l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT); le Corps européen de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex), responsable de la coordination du contrôle aux frontières extérieures; le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO); et l'Agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice (eu-LISA).

RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN

Le Parlement européen dispose de plusieurs instruments et d'une série de compétences qui lui permettent d'exercer pleinement son rôle:

- compétence en matière législative dans la mesure où avant même le traité de Lisbonne, le Parlement européen agissait en qualité de colégislateur dans le cadre de la procédure de codécision, son intervention dans les matières du troisième pilier étant limitée à des avis consultatifs;
- compétence budgétaire, le Parlement européen déterminant conjointement le budget de l'Union européenne avec le Conseil;
- pouvoir de saisine de la Cour de justice dans le cadre d'un recours en annulation, compétence que le Parlement a notamment exercée pour demander et obtenir l'annulation de certains articles de la directive 2005/85/CE relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres^[2];
- pouvoir d'initiative politique par l'adoption de rapports dits d'initiative et de résolutions sur des thèmes que le Parlement européen choisit d'aborder;
- possibilité d'envoyer des délégations dans les États membres pour recenser les problèmes et notamment vérifier les modalités de mise en œuvre de la législation adoptée au niveau de l'Union.

Les principales priorités soulignées de façon constante par le Parlement européen au cours de ces dernières années peuvent se résumer comme suit:

[2]Arrêt de la Cour de justice du 6 mai 2008, affaire C-133/06.



- reconnaissance et prise en compte de l'importance croissante de l'ELSJ dans le cadre du développement de l'Union;
- abolition du troisième pilier et intégration des domaines de la coopération policière et de la coopération en matière de justice pénale dans les procédures et le droit commun de l'Union européenne afin de permettre au Parlement européen d'exercer pleinement son rôle démocratique dans le processus législatif;
- abandon de la règle de l'unanimité au sein du Conseil afin de faciliter les prises de décision;
- maintien d'un juste équilibre entre la protection des droits fondamentaux des citoyens et les impératifs liés à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme;
- renforcement de la protection et de la promotion des droits fondamentaux notamment par l'adoption d'une charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ayant une force juridique contraignante ainsi que par l'établissement d'une Agence des droits fondamentaux constituant un instrument efficace d'assistance et d'expertise en matière de droits fondamentaux.

Kristiina Milt
05/2019

