

PARLEMENT EUROPÉEN

2004



2009

Document de séance

30.5.2005

B6-0327/2005

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

déposée à la suite des questions pour réponse orale B6-0164/2005, B6-0165/2005, B6-0014/2005, B6-0154/2005, B6-0156/2005, B6-0160/2005, B6-0017/2005, B6-0020/2005, B6-0155/2005 et B6-0159/2005

conformément à l'article 108, paragraphe 5, du règlement

par Jean-Marie Cavada

au nom de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

sur les progrès enregistrés en 2004 dans la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ) (articles 2 et 39 du traité UE)

Résolution du Parlement européen sur les progrès enregistrés en 2004 dans la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ) (articles 2 et 39 du traité UE)

Le Parlement européen,

- vu l'article 108, paragraphe 5, de son règlement,
- A. rappelant ses récentes résolutions du 31 mars 2004¹ et du 14 octobre 2004² par lesquelles il avait déjà fait un bilan de la mise en œuvre du Programme de Tampere et formulé ses premières recommandations au Conseil européen qui a adopté le 5 novembre 2004 le programme de La Haye fixant les orientations pour l'espace de liberté, de sécurité et de justice pour les cinq années à venir,
- B. tenant compte du débat du 11 avril 2005 et des réponses données par le Conseil et la Commission aux questions orales (B6-0164/2005 et B6-0165/2005),
- C. conscient du fait que pendant la dernière année, hormis le passage à la codécision d'une partie des mesures prévues en matière d'immigration illégale, les avancées souhaitées n'ont pas eu lieu concernant l'ELSJ, y compris face aux développements significatifs dans d'autres domaines de l'activité communautaire ou même à la coopération intergouvernementale en matière de politique de défense ou de sécurité,
- D. prenant acte du fait que cette situation de blocage progressif est également présente au Conseil européen, qui au cours de l'année 2004 a dû reconnaître à trois reprises des difficultés dans la mise en œuvre des décisions de l'Union, notamment en matière de coopération policière et judiciaire dans le domaine pénal, et plus spécifiquement dans la lutte contre le terrorisme et la criminalité internationale,
- E. inquiet du fait qu'à ce jour, et nonobstant les invitations répétées, neuf des anciens États membres et six des nouveaux doivent encore ratifier la convention du 29 mai 2000 relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne et que onze pays n'ont pas encore ratifié le protocole du 27 novembre 2003 à la Convention Europol,
- F. alarmé par les retards et les difficultés soulevées par les États membres lors de la mise en œuvre du mandat d'arrêt européen, ainsi que par la timidité montrée dans les initiatives en matière d'assistance judiciaire ou de médiation en matière civile, que certains préfèrent limiter aux seuls cas transfrontaliers; éléments qui tous démontrent le peu de confiance qui caractérise les relations entre États membres;
- G. conscient du fait que certains États membres, pour sortir de ce blocage ont développé en dehors du cadre des traités des formes de coopération telles que le G5, ou des instances "quasi-décisionnelles" telles que le GAFI pour le blanchiment de l'argent, le "Groupe de

¹ P5_TA(2004)0179 - B5-0148/2004 (Ribeiro y Castro)

² P6_TA(2004)0022 - A6-0010/2004 (Bourlanges)

Dublin" pour la lutte contre la drogue, le "Groupe de Berne" pour l'échange de renseignements, instances qui toutes échappent au contrôle démocratique; convaincu que, si des avancées sont souhaitables et opportunes, elles devraient prendre la forme d'une "coopération renforcée" (comme celle dite de "Schengen+");

- H. convaincu que tous ces éléments affectent la crédibilité politique de l'Union et la légitimité de son action au moment où elle est confrontée à des défis de grande envergure, que ce soit dans le cadre des politiques migratoires, du contrôle des frontières, de la promotion des libertés ou de la lutte contre la criminalité transnationale et le terrorisme, et qu'il faut à tout prix relancer de manière urgente la construction d'un espace commun, renforcer la confiance réciproque entre les 25 États membres et préparer l'adhésion des pays candidats,

Supprimer d'urgence le déficit démocratique et promouvoir un cadre légal homogène dans l'ELSJ

1. réitère son invitation au Conseil à créer un cadre légal homogène pour les politiques liées à l'ELSJ, à transférer d'urgence la coopération judiciaire et policière dans le cadre communautaire en application de l'art. 42 du TUE et, à généraliser, conformément à l'art. 67 du TCE, la majorité qualifiée au Conseil et le recours à la procédure de codécision pour toutes les politiques liées à l'ELSJ
2. attire l'attention du Conseil sur le fait que maintenir la situation actuelle, dans l'attente de la ratification du Traité constitutionnel, non seulement aggrave le déficit démocratique mais rendra impossible la prise de décisions à 25 et pratiquement invérifiable leur mise en œuvre (comme cela résulte des évaluations conduites par le Conseil européen lui-même),
3. invite par conséquent la Commission à élaborer avant septembre 2005 une proposition de décision sur la base de l'article 42 du TUE prévoyant que les actions dans les domaines visés à l'article 29 relèveront du titre IV du traité instituant la Communauté européenne en déterminant en même temps le recours à la majorité qualifiée pour leur adoption; invite le Conseil à adopter une nouvelle décision fondée sur l'article 67 du TCE prévoyant le passage à la codécision des mesures communautaires prévues par le Titre IV ainsi que la suppression des limites aux compétences de la Cour;
4. invite le Conseil à amender son règlement dans les meilleurs délais, de manière à permettre la divulgation de tous les actes législatifs préparatoires, y compris des avis juridiques élaborés dans ce contexte, comme cela a été demandé à plusieurs reprises par le Parlement européen et dans les affaires C-52/05P et C-32/05P, ainsi que de tous les avis adoptés par les États membres, et à permettre que la discussion et les délibérations relatives à ces questions soient rendues publiques, en particulier en ce qui concerne les problèmes relatifs à l'ELSJ; demande à sa commission compétente de vérifier s'il pourrait être pertinent d'intervenir dans de tels cas, de manière à garantir la transparence lorsque des mesures concernant les citoyens européens sont adoptées;
5. attire l'attention du Conseil sur la nécessité que toute avancée dans la réalisation de l'espace de liberté, de sécurité et de justice soit réalisée dans l'optique d'une coopération loyale avec le Parlement européen et dans le respect du principe démocratique selon lequel le Parlement européen doit être associé à l'élaboration de la législation européenne

dès le début des travaux, et non à la fin, lorsqu'un accord politique a été conclu;

6. propose à la Commission d'établir une procédure qui prévoit l'information régulière de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures sur les aspects externes de l'ELSJ, notamment sur les négociations des accords ainsi que le dialogue politique avec des pays tiers et des organisations internationales; demande à la Commission de finaliser le projet pilote appelé "TRANS-JAI", qui devrait permettre de suivre au jour le jour les événements et documents liés à des procédures législatives relevant du domaine de l'ELSJ, pourvu que ses informations et documents soient accessibles dans les registres des institutions; invite les parlements nationaux à s'associer à ce projet pilote en mettant en ligne les travaux préparatoires pour chaque procédure législative concernant l'adoption ou la transposition de mesures de l'UE relevant de l'ELSJ;
7. invite les États membres à ne pas préjuger des compétences de la Communauté européenne et de l'Union européenne en matière d'accords internationaux et à agir pour introduire dans les conventions internationales des clauses de "connexion", permettant à l'Union et à la Communauté d'adhérer à ces conventions, ou, tout au moins, des clauses de "déconnexion", qui puissent préserver les acquis de l'Union dans les relations entre États membres, dans les domaines visés par ces conventions;
8. encourage toutes les institutions de l'Union à entretenir un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile, et à promouvoir et à faciliter la participation des citoyens à la vie publique; demande à la Commission de présenter dès que possible une proposition visant à prendre des mesures concrètes dans ce sens;

Liberté, sécurité, justice et solidarité

9. considère que les mesures liées au développement de l'ELSJ doivent être intégrées dans le cadre communautaire, non seulement du point de vue juridique, mais aussi du point de vue des objectifs politiques à mettre en œuvre dans un esprit de solidarité entre États membres et citoyens. A cette fin, le Conseil JAI devrait décloisonner ses travaux et délibérer en accord avec, notamment:
 - les Conseils "Développement, affaires générales et affaires sociales" lors de la définition des politiques d'immigration, d'intégration et de réadmission,
 - le Conseil "Budget et affaires générales" lors de la définition des mesures de solidarité financière tant dans la mise en œuvre des systèmes de contrôle des frontières et de politique d'asile et politique de retour que de la mise en œuvre des infrastructures et ressources nécessaires à la protection civile et à la prévention des catastrophes et attentats terroristes;

Intégrer la promotion des droits fondamentaux

10. réitère sa conviction que la mise en œuvre de l'ELSJ exige un engagement encore plus poussé de la part des institutions européennes et nationales, afin de promouvoir le niveau le plus élevé possible de protection des droits fondamentaux, tant dans l'intérêt des

personnes que pour éviter par la suite tout retard ou refus de transposition des mesures adoptées; propose à cette fin:

- que toute nouvelle proposition législative, notamment en matière d'ELSJ soit accompagnée d'une évaluation motivée de son impact sur les droits fondamentaux; invite d'ailleurs le Groupe de travail des Commissaires en charge des droits fondamentaux à informer périodiquement la commission des libertés civiles de ses travaux et à assurer une bonne coordination de leurs travaux respectifs;
- que le Parlement dispose des mêmes droits que le Conseil lors de l'adoption par la Commission de mesures d'exécution d'actes législatifs de la Communauté et de l'Union, lorsque ces actes pourraient affecter les droits fondamentaux, comme c'est fréquemment le cas dans les domaines de l'ELSJ,
- que les futurs débats annuels du PE en matière d'ELSJ soient aussi l'occasion d'évaluer la protection des droits fondamentaux au sein de l'Union sur la base de rapports thématiques spécifiques établis à cette fin, d'une part, par la Commission dans le cadre du rapport prévu à l'article 212 TC et, d'autre part, par l'Agence des droits fondamentaux, comme suggéré dans la résolution sur la promotion et la protection des droits fondamentaux : le rôle des institutions nationales et européennes, y compris de l'Agence des droits fondamentaux ¹

11. considère comme mesures urgentes pour la promotion des droits fondamentaux:

- l'adoption de mesures adéquates de promotion de l'intégration des minorités et de lutte contre toute forme de discrimination (art. 13 TCE) y compris l'adoption, après reconsultation du PE, de la décision-cadre sur le racisme et la xénophobie,
- le développement, en accord avec les États membres, d'un programme de qualité de la justice en Europe, conformément à sa recommandation sur la qualité de la justice²
- l'adoption de mesures communes en matière d'accès à la justice civile et pénale en Europe (en évitant les "doubles standards" pour les affaires transfrontières)
- le renforcement des garanties procédurales lors des procès; invite le Conseil à adopter rapidement la décision-cadre en la matière en tenant dûment compte de l'avis du Parlement; invite la Commission à présenter d'ici à la fin de l'année 2005 les propositions législatives annoncées en ce qui concerne:
 - * la reconnaissance mutuelle pendant la phase préalable au procès,
 - * les mesures de contrôle n'engendrant pas une privation de liberté,
 - * le principe de "ne bis in idem in absentia",
 - * le traitement équitable dans l'obtention et l'utilisation des éléments de preuve,
 - * les droits dérivant de la présomption d'innocence;
- l'adoption de mesures de solidarité envers les victimes, en particulier lorsqu'il s'agit

¹ (2005/2007(INI)) (A6-0144/2005)

² A-60036/2005 (Costa)

d'enfants;

- la reprise formelle par l'UE du Code éthique européen pour la police ⁽¹⁾ déjà informellement entériné par le Conseil JAI le 28/10/04 ⁽²⁾, et le renforcement du rôle de CEPOL.

Définir des objectifs précis de l'UE et de ses États membres

12. invite la Commission à soumettre au prochain Conseil européen un programme de mise en œuvre du programme de La Haye:

- indiquant les objectifs précis à atteindre en accord avec les États membres au cours des cinq années à venir en matière de réduction de la criminalité, de protection des personnes et de renforcement des libertés,
- prévoyant un mécanisme transparent de suivi aux niveaux européen et national de la mise en œuvre de ces objectifs et une analyse adéquate des éventuelles défaillances;

Justice

13. rappelle que la coopération judiciaire pénale repose, d'une part, sur le principe de la confiance réciproque entre autorités judiciaires et citoyens ainsi qu'entre autorités judiciaires elles-mêmes, et, d'autre part, sur le principe de la reconnaissance mutuelle: ces objectifs seront atteints grâce à l'élaboration de règles communes, et grâce à un meilleur échange d'informations entre parties concernées, ainsi que par une formation des magistrats aux questions européennes; dans ce domaine, le renforcement d'Eurojust avec comme objectif la création d'un Parquet européen est indispensable;

14. souhaite la poursuite des avancées dans le domaine de la coopération judiciaire civile, notamment en matière de droit de la famille et de droit commercial;

Politiques de migration, d'asile et de franchissement des frontières

15. prie la Commission de présenter la proposition relative à un mécanisme de contrôle complétant le mécanisme d'évaluation existant prévu par Schengen pour la fin de l'année 2006;

16. demande une véritable politique européenne d'asile et d'immigration juste, équitable et respectueuse des droits fondamentaux des migrants;

17. rejette l'externalisation des politiques d'asile et d'immigration, et la création de camps ou portails d'immigration à l'extérieur de l'Union européenne;

¹ Code européen d'éthique de la police, recommandation REC (2001) 10 adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe, le 19 septembre 2001

² Conseil de l'Union européenne, "Draft Conclusions of the Council regarding Police standards concerning international police cooperation" (Projet de Conclusions du Conseil concernant les normes applicables à la profession de policier en ce qui concerne la coopération policière internationale), Bruxelles, 28 octobre 2004, 11977/2/04

18. rappelle la nécessité d'une politique commune d'immigration qui ne se limite pas uniquement à la lutte contre l'immigration illégale; demande instamment la mise en œuvre d'une politique d'immigration légale;
19. rappelle qu'une politique migratoire européenne doit être accompagnée d'une politique européenne d'intégration qui permette entre autres une intégration régulière sur le marché du travail, le droit à l'éducation et à la formation, l'accès aux services sociaux et sanitaires, la participation des immigrés à la vie sociale, culturelle et politique;
20. prend acte du Livre Vert de la Commission sur la migration économique; rappelle que l'immigration économique en Europe ne doit pas se limiter aux besoins du marché du travail européen, mais doit prendre en compte tous les types de migration y compris le regroupement familial; souhaite vivement que l'immigration économique européenne soit soutenue par une harmonisation poussée des règles d'admission des migrants dans l'Union européenne et constitue un facteur de lutte contre les discriminations sur le marché du travail;
21. demande à l'Union européenne et à ses États membres de ratifier la Convention des Nations unies sur les droits des travailleurs migrants, et les Conventions 97 et 143 sur les travailleurs migrants de l'Organisation internationale du travail;

demande à la Commission de reprendre dans des décisions et décisions-cadres toutes les dispositions figurant dans la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 18 décembre 1990;
22. est très préoccupé par la politique de retour de l'Union européenne, en particulier les vols communs d'éloignement; rappelle que les accords de réadmission avec les États tiers doivent être basés sur un véritable dialogue et prendre en compte les besoins de ceux-ci; ce dialogue doit permettre la coopération politique et le co-développement afin de s'attaquer aux causes des migrations.
23. prie la Commission de s'assurer que les personnes qui ont besoin de protection pourront gagner l'Union en toute sécurité, que leurs demandes seront traitées de manière appropriée, et que les normes du droit international en matière de droits de l'homme et de droit d'asile, et en particulier le principe de non-refoulement, seront scrupuleusement respectées;
24. rappelle à la Commission, gardienne des traités, son devoir de veiller au respect du droit d'asile dans l'Union européenne, conformément aux articles 6 du traité UE et 63 du traité CE, de récents épisodes d'expulsions collectives depuis certains États membres ayant jeté une ombre sur le respect des obligations de ces derniers en vertu du droit de l'Union;
25. rappelle la nécessité d'une politique communautaire d'immigration et d'asile fondée sur l'ouverture de canaux légaux d'immigration et sur la définition de "standards communs" de protection des droits fondamentaux des immigrés et des demandeurs d'asile dans toute l'Union européenne, comme établi par le Conseil européen de Tampere de 1999 et confirmé par le programme de La Haye;

26. réaffirme ses profondes réserves quant à l'approche du plus petit dénominateur commun dans le projet de directive du Conseil sur les procédures d'asile et demande aux États membres de procéder sans tarder à la transposition de la directive 2004/83/CE;

Lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme

27. réitère sa conviction que toute politique de sécurité à l'intérieur de l'Union exige, non seulement la confiance réciproque mais aussi la définition d'objectifs communs et de ressources adéquates ainsi que d'un cadre légal et de garanties pour les citoyens. De ce point de vue, il est regrettable:

- que d'une part, il n'y ait pas encore une vraie stratégie européenne de sécurité intérieure définissant des objectifs concrets, la responsabilité d'exécution, les résultats attendus et des critères objectifs d'évaluation des performances;
- que d'autre part, en dépit de ce flou sur les objectifs à atteindre au niveau européen, les États membres exigent l'adoption de mesures généralisées de collecte et d'accès aux données qu'elles soient de nature opérationnelle (en application du principe de disponibilité des données) ou liées aux activités quotidiennes des personnes (voyages, communications).

28. décide, en l'absence d'informations appropriées de la part du Conseil sur ce sujet, de charger sa commission parlementaire compétente de vérifier quelles mesures stratégiques et opérationnelles sont actuellement prises au niveau européen pour contrer le terrorisme et la criminalité organisée. De ce fait, la commission LIBE devrait, d'ici à la fin de l'année 2005, auditionner:

- les responsables du SITCEN et de la Direction générale "Justice, Liberté et Sécurité" de la Commission européenne en charge des politiques de lutte contre la criminalité organisée;
- les responsables d'EUROPOL, EUROJUST et OLAF pour vérifier l'état actuel de la collaboration entre les États membres et les organismes de l'Union, et les perspectives crédibles de cette coopération;
- le responsable d'INTERPOL pour vérifier l'état actuel et les perspectives de coopération entre cet organisme et les États membres, l'UE et ses agences ou systèmes d'échange des informations;
- des autorités judiciaires et policières nationales pour vérifier la portée réelle des coopérations entre États membres, entre ces derniers et l'UE et ses Agences (échange des données, équipes conjointes, accords bilatéraux);
- des représentants des parlements nationaux en charge des thèmes évoqués plus hauts.

29. invite la Commission:

- à présenter une base légale communautaire pour Europol, avant l'entrée en vigueur du traité constitutionnel, à prévoir des formes poussées de coopération entre celui-ci et Eurojust et des formes appropriées de contrôle de ces deux organismes par le

Parlement européen et les parlements nationaux,

- à présenter la base légale pour l'établissement d'une liste européenne de personnes, groupes et activités visés par des mesures restrictives dans le cadre de la lutte contre le terrorisme ainsi que des personnes pouvant présenter des dangers pour l'ordre public (art.96 et 99 de la Convention Schengen),
- à examiner la possibilité de l'utilisation de ces listes, sous condition de réciprocité, dans les relations internationales, en particulier avec les États-Unis,

Politique de surveillance généralisée, exigences de proportionnalité et protection des données

30. partage l'approche du Conseil européen visant à gérer d'une façon rationnelle les informations dont l'Union et les États membres disposent; rappelle toutefois que tous ces systèmes ont été conçus avec des finalités déterminées et dans le respect du principe de proportionnalité qui peut justifier dans des sociétés démocratiques des limites à leur usage pour des raisons de protection des données.
31. rappelle que ces limites ne peuvent pas être balayées en invoquant tout simplement les nouvelles exigences de la lutte contre le terrorisme et le crime organisé, mais qu'il faut au préalable s'accorder sur les objectifs recherchés et définir en conséquence quelles informations sont indispensables pour obtenir les résultats recherchés et mettre ces données à la disposition des autorités compétentes durant une période appropriée; réitère sa demande de passer d'un système «pull» à un système "push" pour la transmission des données aux autorités américaines, et maintient les plus grandes réserves quant à la création d'un système PNR européen qui serait placé sous la responsabilité d'Europol, comme envisagé dans la communication sur une gestion centralisée européenne des données reprises dans les dossiers des passagers aériens, à faire traiter par Europol¹; demande à la Commission et au Conseil de prendre en considération la résolution du PE du 31 mars 2004 sur le PNR² lors de toute négociation avec des pays tiers ou des organisations internationales, en particulier avec l'ICAO.
32. réitère sa demande de définir des critères communs en matière de protection des données dans le domaine de la sécurité en prenant comme base les principes indiqués par le Conseil européen et par la Conférence européenne des autorités pour la protection des données (voir projet de recommandation Duquesne) et réitère son invitation à créer une autorité commune pour la protection des données dans la coopération judiciaire et policière en associant les autorités nationales et européennes auprès de EUROPOL, EUROJUST, SIS et SID. Cette autorité serait chargée de vérifier le respect par les autorités européennes des normes de protection et d'assister ces mêmes autorités en matière législative,
33. rappelle la nécessité de renforcer la sécurité des documents de voyages, notamment avec l'inclusion d'éléments biométriques. Toutefois, la solution technique retenue est de la plus haute importance, car ce n'est que de cette façon que l'on garantira l'efficacité de

¹ COM(2003) 826

² P5_TA/2004/0245

l'utilisation de la biométrie et la protection physique des données, notamment contre les accès non autorisés. Il est primordial que soient simultanément sauvegardées les spécifications techniques, en préconisant des solutions caractérisées par un bon rapport coût-efficacité, et qu'elles soient sûres pour la collecte, le traitement, le stockage et l'utilisation de ces données; signale qu'il serait tout à fait inutile que l'Union européenne se précipite vers une solution prématurée qui se révélerait inadéquate;

34. rappelle que le Groupe de travail et le Contrôleur européen de la protection des données (CEPD) visés au paragraphe 29 considèrent que les initiatives nationales d'avril 2004 traitant de la rétention des données ne sont pas entièrement conformes à la CEDH et à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne;
35. souligne que les coûts de l'analyse des données collectées devraient être supportés par l'organe demandeur afin d'éviter un nombre disproportionné de demandes;
36. conteste une nouvelle fois le manque de transparence et de débat public dans le choix de ce type de technologie et dans les négociations tant au niveau des groupes techniques de l'ICAO qu'avec l'administration américaine; rappelle son opposition au recours à des puces "RFID" sur le passeport des citoyens européens et invite la Commission à effectuer des vérifications approfondies de ces technologies avant de les imposer sur quelques centaines de millions de ces documents.