

CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS DES PARLEMENTS DE L'UNION EUROPÉENNE

Vilnius, du 6 au 8 avril 2014

NOTE D'INFORMATION

Session IV. Coopération interparlementaire dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice

Cadre juridique et politique

L'espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ) a été créé pour assurer la libre circulation des personnes et offrir aux citoyens un haut niveau de protection. Il couvre les domaines politiques qui vont de la gestion des frontières extérieures de l'Union européenne à la coopération judiciaire en matière civile et pénale. Il comprend aussi les politiques d'asile et d'immigration ainsi que la coopération policière et la lutte contre la criminalité (terrorisme, crime organisé, traite des êtres humains, trafic de drogues, etc.)

La création de l'ELSJ dérive du titre V du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Le traité de Lisbonne a transformé de manière significative ce domaine politique en faisant disparaître la structure en piliers de l'UE, en vertu de laquelle la *coopération policière et judiciaire en matière pénale* avait été placée parmi les dossiers à traiter de manière intergouvernementale.

Depuis 2009, les questions de l'ELSJ sont traitées suivant les mêmes règles qui s'appliquent à celles du marché unique¹. Par conséquent, les mesures européennes et nationales régissant ce domaine sont devenues l'objet de l'examen judiciaire de la Cour de justice de l'Union européenne. Dans le même temps, le principe de l'unanimité au sein du Conseil de l'UE et le rôle uniquement consultatif du Parlement européen ont été remplacés par la procédure législative ordinaire avec vote à la majorité qualifiée au Conseil et les pouvoirs complets de législateur octroyés au Parlement européen.

Les parlements nationaux se sont également vus accorder de nouveaux pouvoirs qui découlent principalement de l'article 12 du traité sur l'Union européenne ainsi que du protocole n°1 (sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne) et du protocole n°2 (sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité) du traité de Lisbonne. En outre, les articles 85 et 88 du TFUE stipulent que le Parlement européen et les parlements nationaux doivent conjointement établir et mettre en œuvre des procédures de contrôle des activités d'Eurojust et d'Europol. On s'attend à ce que les procédures convenues contribuent au

¹Il convient de noter que, conformément au protocole 36 du traité de Lisbonne, certains domaines de coopération dans l'ELSJ seront régis par les dispositions transitoires jusqu'à la fin de 2014.

juste équilibre entre l'amélioration de la légitimité démocratique et l'efficacité des procédures de contrôle.

Dans son projet de règlement sur Europol du 27 mars 2013², la Commission européenne a déclaré : « Afin qu'Europol soit une organisation interne pleinement transparente et responsable, il y a lieu, eu égard à l'article 88 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de définir les modalités du contrôle des activités d'Europol par le Parlement européen en association avec les parlements nationaux, en tenant dûment compte de la nécessité de garantir la confidentialité des informations opérationnelles ». Dans la même proposition, la Commission a noté : « Le contrôle parlementaire des activités d'Europol par le Parlement européen, en association avec les parlements nationaux, est exercé conformément au présent règlement ».

Dans sa résolution législative du 25 février 2014 sur la proposition de la Commission³, le Parlement européen a précisé : « Le contrôle des activités d'Europol par le Parlement européen, associé aux parlements nationaux, se fait par l'intermédiaire du groupe de contrôle parlementaire conjoint, issu de la commission compétente du Parlement européen, constitué par des membres titulaires de ladite commission ainsi que par un représentant de la commission compétente du parlement national de chaque État membre et un suppléant. Les États membres dont le système parlementaire est bicaméral peuvent être représentés par un représentant de chaque chambre ».

Une fois créé, le Parquet européen fera également l'objet d'un tel contrôle, mené conjointement par le Parlement européen et les parlements nationaux. Il convient de rappeler que 14 chambres de 11 parlements nationaux (soit 19 voix sur 56 au total) ont présenté en 2013 leurs objections à l'initiative, en déclenchant la procédure dite du « carton jaune » et en mettant en garde contre une violation du principe de subsidiarité. La Commission européenne a néanmoins décidé d'aller de l'avant avec la proposition relative à la création du Parquet européen⁴. L'initiative est également soutenue par le Parlement européen et par plusieurs parlements nationaux. L'idée de créer le Parquet européen par la voie d'une coopération renforcée est sérieusement envisagée au sein du Conseil.

Bref historique des programmes pluriannuels

Les questions liées à l'ELSJ entrent dans les compétences de l'UE avec le traité de Maastricht, en 1992. Le premier programme pluriannuel pour la période 1999-2004, à savoir le programme de Tampere, est basé sur quatre piliers : une politique européenne commune en matière d'asile et de migration (y compris l'achèvement de la première phase du régime d'asile européen commun (RAEC)), un véritable espace européen de justice, une lutte contre la criminalité à l'échelle de l'Union et une action extérieure plus forte.

L'Union européenne avait déjà été élargie lorsque le programme de La Haye (couvrant la période 2004-2009) a été adopté. Son adoption a coïncidé avec un passage aux procédures de décision plus efficaces en ce qui concerne les frontaliers, l'asile et certaines mesures liées à la migration. Le programme de La Haye s'est focalisé non seulement sur la législation, mais aussi

² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0173:FIN:FR:PDF>

³ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0121+0+DOC+XML+V0//FR&language=FR>

⁴ http://ec.europa.eu/justice/newsroom/criminal/news/131127_eppo_en.htm

sur le partage des responsabilités et l'introduction des mesures plus fortes de solidarité, y compris les instruments de financement spécifiques.

Lors de la période de l'actuel programme de Stockholm (2009-2014) le traité de Lisbonne est entré en vigueur et la seconde phase du RAEC a été récemment finalisée. Le programme de Stockholm met l'accent sur les intérêts et les besoins des citoyens. Sur la période de programmation, le principal défi a été d'assurer le respect des droits et des libertés fondamentales et de l'intégrité de la personne, tout en garantissant la sécurité des citoyens européens. Les six domaines prioritaires du programme :

1. Citoyenneté et droits fondamentaux (avec un accent sur les droits des citoyens)
2. Une Europe du droit et de la justice (avec un accent sur la coopération judiciaire)
3. Une Europe qui protège (avec un accent sur la sécurité)
4. Accès à l'Europe à l'heure de la mondialisation (avec un accent sur les frontières et les visas)
5. Une Europe faisant preuve de responsabilité et de solidarité et travaillant en partenariat en matière d'immigration et d'asile (avec un accent sur les politiques d'immigration et d'asile)
6. Le rôle de l'Europe à l'heure de la mondialisation (avec un accent sur la dimension extérieure de la politique)

En raison des résultats positifs de ces 15 dernières années, l'Union européenne a été en mesure de développer non seulement sa législation, mais aussi sa propre expertise et son savoir-faire, notamment à travers les agences européennes (Frontex, Europol, Eurojust, CEPOL, EASO, eu-LISA etc.). Ces agences offrent souvent un soutien pratique essentiel pour les autorités compétentes des États membres et contribuent à la création et au partage des savoirs et des connaissances professionnelles et sur les différents systèmes judiciaires et les normes qui existent dans d'autres États membres, facilitant ainsi la coopération judiciaire.

La voie à suivre

2014 est une année décisive, non seulement parce que les dispositions transitoires prévues par le traité de Lisbonne touchent à leur fin, mais aussi parce que cette année marque la fin du programme de Stockholm. L'année 2014 sera donc celle où les nouvelles priorités post-Stockholm dans l'ELSJ seront décidées. Conformément à la décision du Conseil européen prise les 27 et 28 juin 2013 :

« Lors de sa réunion de juin 2014, le Conseil européen se penchera sur la définition des orientations stratégiques de la programmation législative et opérationnelle dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice (en application de l'article 68 du TFUE). Pour préparer cette réunion, les prochaines présidences sont invitées à engager un processus de réflexion au sein du Conseil. La Commission est, quant à elle, invitée à présenter les contributions voulues à ce processus. »

Les parlements de l'UE espèrent également jouer un rôle actif dans le débat sur les priorités de l'ELSJ qui devraient être incluses dans le nouveau programme post-Stockholm. Les efforts déployés par le Parlement hellénique en vue de la réunion des présidents des commissions en

charge de la justice et des affaires intérieures, les 16 et 17 février 2014, à Athènes et la réunion conjointe de commissions avec la commission des Libertés civiles, justice et affaires intérieures du Parlement européen sur *Les priorités pour la période 2014-2019 dans le domaine des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures*, le 19 mars 2014, à Bruxelles sont donc favorablement accueillis.

La Conférence des Présidents des Parlements de l'UE, qui se tiendra du 6 au 8 avril 2014 à Vilnius, devrait également apporter une contribution à l'approche de la réunion du Conseil européen du mois de juin. Voici plusieurs questions clés auxquelles les parlements de l'UE devront s'attaquer afin de pouvoir jouer un rôle constructif dans l'élaboration de la politique future de l'ELSJ de l'Union européenne.

Questions à débattre

1. Il est largement reconnu que le programme de Stockholm comprend de très grandes priorités politiques. Le nouveau programme, doit-il avoir une portée aussi large ou bien cibler des priorités plus spécifiques ?
2. Considérant que, après la période transitoire qui touche à sa fin en décembre 2014, les questions de l'ELSJ seront traitées conformément à la procédure législative ordinaire de l'UE, est-il nécessaire d'avoir un programme multiannuel distinct préalablement conçu pour orienter la coopération intergouvernementale ?
3. Quel devrait être le modèle optimal de contrôle parlementaire commun d'Eurojust et d'Europol ? Est-ce que le modèle impliquant la formation d'un groupe de contrôle parlementaire conjoint, prévu par le Parlement européen dans sa résolution législative sur Europol, répond aux attentes des parlements nationaux ?
4. Les raisons économiques, doivent-elles intervenir dans la formulation de nouvelles priorités de l'ELSJ ? Si oui, quels seraient les principaux éléments de l'ELSJ qui contribueraient le plus à la croissance et la prospérité économique de l'Europe ?
5. Quelles sont les démarches à entreprendre en vue de créer le Parquet européen ? Les parlements, ne devraient-ils pas être davantage dans le processus ? Quelle devrait être la structure optimale de gouvernance du Parquet européen ?