

20. Espace de liberté, de sécurité et de justice – Lutte contre la pédopornographie sur Internet *

a) A4-0133/99

Résolution sur le projet de plan d'action du Conseil et de la Commission concernant les modalités optimales de mise en œuvre des dispositions du traité d'Amsterdam relatives à l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice (13844/98 – C4-0692/98 – 98/0923(CNS))

Le Parlement européen,

- vu le projet de plan d'action du Conseil et de la Commission (13844/98 – C4-0692/98 – 98/0923(CNS)) soumis au Conseil européen de Vienne (11 et 12 décembre 1998),
 - vu la communication de la Commission «Vers un espace de liberté, de sécurité et de justice» (COM(98)0459 – C4-0551/98),
 - vu la déclaration de l'Union européenne du 10 décembre 1998 sur les droits fondamentaux,
 - vu le rapport de la commission des libertés publiques et des affaires intérieures et les avis de la commission institutionnelle ainsi que de la commission juridique et des droits des citoyens (A4-0133/99),
- A. ayant à l'esprit l'importante évolution politique, économique et sociale qui s'est produite en Europe au cours de cette décennie, ainsi que l'attraction croissante exercée sur plusieurs pays du continent et des régions voisines par l'Union européenne comme modèle de cohabitation entre peuples de traditions différentes et d'espace sans frontières économiques,
- B. conscient à la fois des richesses et des difficultés pouvant naître de la rencontre entre pays dont les cultures, les systèmes sociaux, l'organisation politique et les systèmes juridiques, bien qu'ayant un fond et des principes communs, présentent des différences marquées mais qui, pourtant, doivent faire face à la demande croissante, de la part de la société civile, de plus d'équité, de justice et de conditions comparables de sécurité et de protection judiciaire,
- C. conscient aussi, face à des processus d'une telle envergure intéressant tout le continent, des limites de réponses strictement nationales et des difficultés que rencontrent les États membres de l'Union à en maîtriser les effets humains, sociaux et économiques tout en conservant dans ce processus des repères qui s'avèrent essentiels pour les citoyens et l'opinion publique européenne en général,

Mardi, 13 avril 1999

- D. conscient du fait que la criminalité organisée profite de l'absence et/ou de la non-application de la législation européenne dans des domaines tels que l'immigration, l'asile ou la coopération judiciaire civile et pénale de même que du cloisonnement des systèmes juridiques nationaux, ce qui révolte l'opinion publique et entraîne une perte de crédibilité des autorités nationales face aux citoyens européens ainsi que des coûts qui se mesurent en termes non seulement financiers mais aussi humains et politiques,
- E. conscient des limitations inhérentes à l'approche intergouvernementale expérimentée dans le cadre du troisième pilier du traité UE, qui se sont traduites par le caractère fragmentaire de nombre de mesures, conventions et actes de toute nature adoptés ou en cours de négociation, aussi bien dans leur conception que dans leur mise en œuvre; escomptant que ces mesures seront renforcées en conséquence de l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, ce qui donnera une nouvelle impulsion permettant aux citoyens de bénéficier ensemble de leur tradition démocratique,
- F. convaincu qu'il faut renforcer la confiance réciproque entre institutions européennes et nationales ainsi qu'entre celles-ci et les citoyens européens,
- G. considérant que la demande légitime de sécurité de la part de ceux qui vivent sur le territoire de l'Union ne peut être dissociée de l'objectif de justice qui constitue l'une des marques d'identité de l'Union européenne; que, de ce fait, pour être efficaces, les mesures policières doivent aller de pair avec le développement d'une coopération judiciaire; qu'une telle coopération n'est à son tour possible que si les politiques nationales de prévention et de répression sont coordonnées le plus souvent possible au niveau européen,
- H. prenant acte du fait que les Quinze ont finalement décidé par le traité d'Amsterdam de s'attaquer à la source des problèmes en prévoyant des adaptations de portée constitutionnelle; convaincu que, par ces dispositions, l'Union, d'une part, répond aux exigences de certaines cours constitutionnelles quant à sa capacité à assurer le respect des droits fondamentaux selon les principes de l'État de droit et, d'autre part, confirme sa vocation à agir à côté des États membres pour l'affirmation de principes économiques, mais aussi politiques et civils; notant qu'il s'agit en particulier des dispositions suivantes:
- l'article B du traité UE (futur article 2 du traité UE), qui fixe comme objectif du traité «de maintenir et de développer l'Union en tant qu'espace de liberté, de sécurité et de justice» et qui trouve son prolongement dans les dispositions des articles 73 I du traité CE (futur article 61 du traité CE), pour le premier pilier, et K.1 du traité UE (futur article 29 du traité UE), pour le troisième pilier,
 - l'article F du traité UE (futur article 6 du traité UE), qui dispose que «l'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'État de droit, principes qui sont communs aux États membres», ainsi que l'article 6 A du traité CE (futur article 13 du traité CE), qui fonde entre autres la compétence de la Communauté à adopter «les mesures nécessaires en vue de combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle»,
 - l'article F.1 du traité UE (futur article 7 du traité UE), qui dispose que le respect des droits fondamentaux est non seulement une condition préalable à l'adhésion à l'Union, mais aussi une condition *sine qua non* pour l'exercice de ses droits,
 - l'article L du traité UE (futur article 46 du traité UE), qui définit les compétences de la Cour de justice en matière de droits fondamentaux et de coopération policière et judiciaire en matière pénale,
 - le titre III A du traité CE (futur titre IV du traité CE), qui régit la libre circulation des personnes ainsi que le titre V du traité UE (futur titre VI du traité UE), qui régit la coopération judiciaire pénale et la coopération policière,
 - l'article 117 du traité CE (futur article 136 du traité CE), qui renvoie aux droits sociaux fondamentaux de la charte sociale européenne de Turin (1961) et à la charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs (1989) et qui constitue aussi une base juridique pour la lutte de l'Union européenne contre les exclusions,
- I. considérant que la mise en œuvre du nouveau titre IV du traité, relatif à l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, suppose l'incorporation préalable de l'acquis de Schengen, tel que le prévoit un protocole annexé au traité.

Mardi, 13 avril 1999

- J. convaincu qu'après la création du marché intérieur, de la monnaie unique et des fondements de l'Europe sociale, la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ) devient un des objectifs premiers et prééminents de l'Union, qui doit partir du principe selon lequel la libre circulation des personnes ainsi que la coopération en matière répressive, de par leur nature, mettent en jeu les droits fondamentaux des individus tant au plan des politiques envisagées que des actions entreprises,
- K. convaincu que la création de cet espace de liberté, de sécurité et de justice est une demande urgente de l'opinion publique européenne (de tous ceux qui vivent sur le territoire de l'Union européenne), que sa consolidation est intimement liée à la construction d'une citoyenneté européenne réelle, et non purement formelle, et qu'elle constitue le seul débouché possible du marché intérieur au sein duquel circulent librement personnes, marchandises, capitaux et services,
- L. ayant pris acte des conclusions du Conseil européen de Vienne et de la décision de tenir pour l'automne 1999 une session extraordinaire consacrée aux problèmes de la liberté, de la sécurité et de la justice,
- M. considérant le résultat positif et les observations formulées au cours de la conférence interparlementaire organisée par sa commission des libertés publiques et des affaires intérieures, les 24 et 25 mars 1999.
- 1. Tout d'abord: s'attaquer à une définition plus avancée des droits fondamentaux et de la citoyenneté européenne et œuvrer contre toute forme de discrimination*
1. approuve totalement la décision du Conseil européen de se réunir le 14 octobre 1999, en session extraordinaire à Tampere, afin de débattre de la réalisation de l'espace européen de liberté, de sécurité et de justice; juge fondamental que les chefs d'État et de gouvernement ainsi que lui-même, nouvellement élu, et les parlements nationaux définissent une stratégie commune axée sur les thèmes suivants:
- citoyenneté européenne et droits fondamentaux des personnes vivant sur le territoire de l'Union,
 - pleine réalisation de la liberté de circulation des personnes, en vertu de l'article 7 A (futur article 14) du traité CE,
 - immigration et droit d'asile,
 - reconnaissance mutuelle des sentences civiles et pénales,
 - coopération administrative, judiciaire, douanière et policière et renforcement du rôle des agences communes comme Europol;
- se déclare dès à présent disposé à participer à la définition de cette stratégie en collaboration avec le groupe de haut niveau chargé de préparer les conclusions du Conseil européen de Tampere, en favorisant avec les parlements nationaux une participation adéquate de la société civile;
2. affirme que le respect des droits fondamentaux doit non seulement être un critère pour l'évaluation de la légitimité de l'action communautaire mais doit aussi constituer le signe de l'identité de l'Union européenne; face à la multiplicité des sources dont découle la portée de ces droits, estime qu'il convient d'analyser avec le plus grand intérêt l'initiative de la présidence du Conseil d'élaborer une charte des droits fondamentaux et notamment d'établir la valeur ajoutée qu'elle représenterait par rapport à la situation actuelle;
3. considère qu'une telle initiative devra constituer un complément et une spécification de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) et des autres instruments internationaux adoptés ou en négociation auxquels les États membres ont souscrit ou entendent souscrire; qu'elle devra s'articuler avec d'autres actes législatifs pour chacun des droits en question et devenir le point de repère pour le travail de la Cour de justice, qui, jusqu'à ce jour, en raison de cette absence de textes législatifs, a dû à maintes reprises faire office de législateur;
4. considère que la future «charte», à élaborer en association avec lui-même⁽¹⁾, les parlements nationaux et la Cour de justice, devra établir, en prenant pour base la CEDH et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, un niveau aussi élevé que possible de protection des droits tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres;

(¹) Doivent notamment être prise en compte la déclaration sur les droits et libertés fondamentaux du 12.4.89 (JO C 120 du 16.5.1989, p. 51) et les résolutions du 14.6.1991 sur la citoyenneté communautaire (JO C 183 du 15.7.1991, p. 473), du 21.11.91 sur la citoyenneté de l'Union (JO C 326 du 16.12.1991, p. 205) et sur la Constitution de l'Union européenne du 10.2.94 (JO C 61 du 28.2.1994, p. 155)

Mardi, 13 avril 1999

5. rappelle que le principe de l'État de droit exige un contrôle juridictionnel pour les questions relatives aux libertés fondamentales et aux droits des personnes et juge inacceptable l'usage, dans le traité, de clauses de sauvegarde visant à limiter le contrôle de la Cour de justice;
6. considère comme prioritaire la présentation par la Commission des propositions concernant:
 - la création d'une autorité pour le contrôle de l'activité des institutions dans le traitement des données personnelles (article 213 B du traité CE — futur article 286 du traité CE),
 - les moyens juridiques à mettre en œuvre pour que les activités des institutions dans le cadre du troisième pilier garantissent le même niveau de protection dans les différents États membres,
 - l'accès aux textes des institutions (article 191 A du traité CE — futur article 255 du traité CE);
7. considère comme urgente la présentation par la Commission du plan global et des mesures concrètes nécessaires pour combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle ainsi qu'à combattre les exclusions (articles 6 A et 117 du traité CE — futurs article 13 et 136 du traité CE);
8. rappelle la nécessité d'une cohérence accrue entre les actions extérieure et intérieure de l'Union par l'élaboration de positions communes lors des négociations dans les enceintes internationales ou dans les relations avec des pays tiers.

II. Deuxièmement: s'attaquer aux questions de la libre circulation des personnes, de l'immigration et des visas

9. réaffirme que la libre circulation des personnes est, en vertu de l'article 7 A du traité, du ressort communautaire, qu'elle aurait dû être mise en œuvre intégralement au 1^{er} janvier 1993 et qu'elle s'applique à l'ensemble des personnes résidant légalement dans l'Union;
10. invite instamment la Commission à présenter pour le Conseil européen de Tampere, eu égard au programme de travail du traité (articles 62, 63), aux débats qui ont déjà eu lieu au sein du Conseil et aux textes adoptés par le Parlement, une nouvelle stratégie et à procéder à une évaluation approfondie de l'acquis dans ce domaine et, le cas échéant, à faire des propositions de refonte et de rationalisation des quelque 70 textes en vigueur; considère de plus qu'il faut également prendre en compte le lien important avec le processus d'élargissement, la stratégie de pré-adhésion et la condition imposée aux pays candidats d'appliquer l'acquis dans le domaine de la justice et des affaires intérieures dans sa totalité;
11. réaffirme qu'il est urgent de repenser selon une approche réellement «communautaire»:
 - la libre circulation des personnes,
 - la politique des visas (harmonisation de la liste des pays tiers, améliorations apportées au format uniforme, modalités de délivrance),
 - la politique d'immigration, prévoyant des conditions claires d'admission et de séjour (notamment au niveau du regroupement familial),
 - la définition d'un statut pour les ressortissants des pays tiers résidant légalement dans l'Union ainsi que de mesures positives de soutien en faveur de leur intégration,
 - la lutte efficace contre l'immigration illégale, ciblant les réseaux criminels qui organisent la traite des êtres humains,
 - la mise au point d'un cadre juridique permettant à l'Union de faire face efficacement à des situations d'arrivées massives de personnes déplacées en prévoyant un régime harmonisé de protection temporaire, y compris l'établissement d'un mécanisme de solidarité humanitaire et financière entre les États membres,
 - le rapprochement des conditions d'accueil des demandeurs d'asile ainsi que des législations relatives aux procédures d'octroi du statut de réfugié et aux formes de protection complémentaire;
12. estime nécessaire, afin de faciliter la définition d'une telle approche, que la prochaine Conférence intergouvernementale avance le passage en codécision des matières concernées;
13. rappelle que la mise en œuvre de la libre circulation des personnes à l'intérieur de l'Union passe par l'incorporation préalable de l'acquis de Schengen, pour partie dans le premier, pour partie dans le troisième pilier; à cet égard: estime dès lors indispensable de dresser un bilan exhaustif de cet acquis; considère qu'il ne peut en aucun cas être lié par la décision de ventilation de cet acquis à prendre par le Conseil avant l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam selon une procédure d'exception (unanimité du Conseil, pas d'initiative de la Commission, non-consultation du Parlement européen);

Mardi, 13 avril 1999

14. demande au Conseil d'adopter au plus vite les mesures visant à assurer, conformément à l'article 73 J du traité CE (futur article 62 du traité CE), l'absence de tout contrôle des personnes lorsqu'elles franchissent les frontières intérieures.

III. Troisièmement: vers l'espace juridique et judiciaire européen

15. estime que l'espace de liberté, de sécurité et de justice doit être concrétisé avant le futur élargissement de l'Union; invite le Conseil et la Commission à adopter au plus vite les mesures qui s'imposent;

16. considère que, de manière générale, l'objectif de l'Union doit être de simplifier la relation à la justice des citoyens et des entreprises et de rendre la justice plus efficace dans un espace européen intégré, en favorisant notamment l'émergence d'une culture judiciaire commune; estime que le processus de construction de l'espace juridique et judiciaire européen doit s'accompagner du plein contrôle parlementaire et juridictionnel ⁽¹⁾;

17. rappelle que toute personne a droit à un juge indépendant et impartial et à un procès équitable régi par le principe de la présomption d'innocence; souligne l'importance du respect des principes de l'égalité d'accès à la justice, de la protection des droits de la défense et de l'égalité des armes dans les procédures tant civiles que pénales;

18. rappelle que la réinsertion sociale de ceux qui ont déjà payé leur dette à la société constitue un principe fondamental du droit pénal européen; souligne, en outre, que les droits des victimes d'actes criminels et du terrorisme doivent être protégés et qu'un système adéquat compensatoire pour ces victimes doit être garanti;

19. considère que l'octroi de l'assistance juridique gratuite en cas de manque de ressources doit être garanti dans toutes les procédures judiciaires.

Améliorer la vie quotidienne des citoyens européens en renforçant la coopération judiciaire civile

20. juge urgent, comme le souhait en est exprimé dans la déclaration d'Avignon, de s'attaquer aux problèmes qui affectent la vie des citoyens en adoptant par des actes communautaires la convention de Bruxelles II en matière matrimoniale ainsi que la révision des conventions de Bruxelles et de Lugano sur la reconnaissance des arrêts en matière commerciale et en facilitant le règlement des litiges transfrontaliers (en rendant immédiatement identifiable le droit applicable), ainsi que l'accès à la justice;

21. estime par ailleurs qu'il faudra faire en sorte qu'entre les États membres, la reconnaissance et l'exécution des décisions soient pratiquement automatiques; que, dans ce contexte, il est urgent et indispensable de favoriser la compatibilité des règles de procédure civile, de conflits de lois et de compétence applicables dans les États membres (article 73 M — futur article 65 du traité CE) ainsi que de renforcer la coopération administrative entre services judiciaires civils, par l'établissement de réseaux spécialisés (Eurojust) au niveau européen, par l'échange de fonctionnaires ou la mise en place d'agents de contacts;

22. considère que le principe prévu par l'article K.4 du traité UE (futur article 32 du traité UE) en matière d'entraide judiciaire selon lequel le Conseil fixe «les conditions et les limites dans lesquelles» juges et magistrats peuvent intervenir sur le territoire d'un autre État membre en liaison et en accord avec les autorités de celui-ci pourrait être appliqué davantage dans le domaine civil, où le niveau d'intégration devrait correspondre à la nature désormais communautaire de cette législation;

23. invite la Commission à tirer pleinement parti des nouvelles possibilités offertes par l'article 73 M du traité CE (futur article 65 du traité CE) pour élaborer un corps de règles propres en matière de droit civil et pour favoriser la compatibilité des procédures civiles.

Définir le rôle de l'Union en matière de délits et de peines

24. considère qu'une prévention sérieuse des délits par la mise en place de coopérations efficaces entre services policiers nationaux et Europol est fondamentale; estime indispensable d'actualiser la

⁽¹⁾ Voir résolution du Parlement européen du 13 mars 1998 sur la coopération judiciaire en matière pénale dans l'Union européenne, paragraphe 8 (JO C 104 du 6.4.1998, p. 267).

Mardi, 13 avril 1999

convention Europol dès l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, de manière à mieux distinguer les fonctions que cet organisme exerce dans l'intérêt d'un seul État membre de celles qui sont «d'intérêt européen» en ce qu'elles impliquent plusieurs États membres ou sont exercées dans l'intérêt d'une institution de l'Union; que, dans l'exercice de ces dernières, Europol devrait agir en tant qu'agence européenne habilitée à exercer des tâches opérationnelles sous le contrôle des magistrats (associés dans le réseau d'entraide européenne Eurojust) et soumise au contrôle du Parlement et de la Cour de justice (1);

25. attire en outre l'attention sur l'enchevêtrement des règles juridiques (par exemple, en matière de protection des données personnelles) susceptibles d'encadrer le travail d'Europol, et sur les risques d'atteintes aux droits fondamentaux qui en résultent: estime en conséquence que les décisions-cadres appropriées doivent être adoptées afin d'assurer l'équivalence des dispositions en vigueur dans le cadre du premier pilier, du troisième pilier ou de la convention Europol;

26. confirme son attachement au principe prévu par l'article K.4 du traité UE (futur article 32 du traité UE) en matière d'entraide judiciaire, selon lequel le Conseil fixe «les conditions et les limites dans lesquelles» juges et magistrats peuvent intervenir sur le territoire d'un autre État membre en liaison et en accord avec les autorités de celui-ci; dans la même perspective, estime raisonnable de renforcer davantage les réseaux judiciaires européens, de favoriser l'échange de magistrats et, dans le cas de la défense des intérêts financiers de la Communauté (la base légale étant l'article 209 A du traité CE — futur article 280 du traité CE)), de prévoir, à terme, un «procureur européen» qui entamerait les actions judiciaires (Corpus juris);

27. rappelle le souhait qu'il a exprimé à maintes reprises d'améliorer la compatibilité des procédures pénales des États membres, d'éliminer la condition de la double culpabilité pour l'extradition et de prévoir la consigne directe pour les délits mineurs; partage le souhait exprimé par certains pays membres d'assurer la reconnaissance réciproque des arrêts et des mesures adoptés par les juridictions des États membres;

28. tient pour essentiel que l'Union établisse une stratégie pour soutenir et coordonner l'action des États membres lorsqu'il est question:

- a) des crimes contre l'humanité ou liés à des activités terroristes lorsque le prévenu est poursuivi par plusieurs États membres ainsi que de la reconnaissance du droit d'asile ou de la suite à donner à des demandes d'extradition, non seulement par l'application des textes législatifs faisant partie de l'acquis du troisième pilier (convention du 10 mars 1995 relative à une procédure simplifiée d'extradition entre les États membres de l'Union européenne, convention du 27 septembre 1996 relative à l'extradition entre les États membres de l'Union Européenne, convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957) mais aussi par le soutien des institutions internationales opérant dans ces domaines et la création de nouvelles instances ainsi que par le recours aux instruments juridiques appropriés,
- b) des rapports avec la Cour pénale internationale, les tribunaux spéciaux (Yougoslavie, Rwanda, Lockerbie, etc.) et la Cour européenne des droits de l'homme,
- c) des délits qui ont une portée dépassant le territoire de chaque État membre et pour lesquels des mesures instaurant des règles minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et aux sanctions applicables doivent être envisagées d'urgence, en vertu du futur article 31 du traité UE; tel pourrait être le cas pour les délits
 - qui portent atteinte à l'intégrité/la santé de la personne (exemple: terrorisme, traite des êtres humains, violation des principes bioéthiques, pédopornographie, racisme et xénophobie, trafic de drogue, etc.),
 - qui affectent l'économie européenne (ex. contrefaçon de l'euro, violation des intérêts financiers de l'Union, blanchiment des capitaux au niveau international, corruption, environnement, etc.),
 - qui sont commis en recourant à des moyens dépassant nécessairement les frontières nationales (exemple: Internet),
 - qui associent des citoyens européens de plusieurs États membres (criminalité organisée, notamment),
 - qui relèvent de la criminalité organisée.

(1) Voir résolution du Parlement européen sur les progrès réalisés en 1998 dans la mise en oeuvre de la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, conformément au titre VI du traité sur l'Union européenne, PV du 14.1.1999, partie II, point 13 a).

Mardi, 13 avril 1999

IV. Enfin: changer les méthodes de travail et les relations entre les institutions et avec la société dès la phase transitoire

29. considère que la réalisation d'un espace de liberté, de sécurité et de justice est une œuvre qui doit associer étroitement États membres et institutions européennes par une programmation concertée; des formes appropriées pour assurer la participation des acteurs institutionnels aux niveaux européen et national, ainsi que des représentants de la société civile lors de la définition et de la mise en œuvre des mesures prévues par le plan d'action devraient être prévues en tenant compte des principes suivants:

- cette stratégie, dont les éléments essentiels devraient être présentés à Tampere, devrait se fonder sur un Livre blanc de la Commission (qui serait aussi une proposition de programme de législature pour le Parlement européen) ainsi que sur des documents stratégiques spécialisés à établir par la Présidence du Conseil et/ou par la Commission pour chacun des domaines ayant trait à la réalisation de l'espace de liberté, de sécurité et de justice; le plan d'action qui en découlerait engloberait les programmes pluriannuels existants (tels que le programme de lutte contre la criminalité organisée ou la drogue) dans un contexte qui tienne compte à la fois des exigences indissociables de liberté, de sécurité et de justice et mettrait en exergue la politique que l'Union entend suivre dans les cinq années à venir en matière de droits fondamentaux et de mesures préventives contre toute forme de discrimination (article 6 A — futur article 13 du traité CE),
- les options qui y seraient reprises devraient faire l'objet d'un vaste débat, associant le Parlement européen, les parlements nationaux et la société civile;

30. estime que, de la même façon, il faudrait:

- assurer une information et une sensibilisation optimales des citoyens européens et la mise en place de services d'assistance juridique auprès de toutes les institutions de l'Union (notamment au niveau local et régional),
- rendre obligatoire la formation des juges, avocats et fonctionnaires publics concernant les droits fondamentaux, le système juridique européen et le droit comparé européen;

31. considère d'ores et déjà, qu' il conviendra, dans la phase transitoire, pour ce qui concerne l'acquis de l'Union:

- s'agissant des domaines transférés dans le premier pilier, de procéder à la réorientation formelle et substantielle des textes non encore adoptés ou non encore en vigueur (notamment les conventions, actions communes ou tout autre acte prévoyant des engagements des États membres) en vérifiant leur légitimité,
- s'agissant des actes adoptés ou en cours d'adoption dans le troisième pilier, de s'assurer de leur légitimité par rapport au nouveau cadre constitutionnel en impliquant, le cas échéant, la Cour de justice,
- s'agissant des conventions dont le processus de ratification n'a pas encore commencé ou n'a concerné qu'une minorité de pays membres, de les transformer en «décisions-cadres»;

32. considère pour ce qui est des institutions européennes, que:

- lors de la formation de la nouvelle Commission, les questions ayant trait aux droits fondamentaux ainsi qu'à la mise en œuvre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice devraient être confiés à un seul commissaire, qui travaillerait en liaison étroite avec le président du Collège,
- le Conseil «Justice» devrait établir un lien privilégié avec le Conseil «Affaires générales» et les structures préparatoires devraient s'insérer davantage dans les structures opérant dans les domaines communautaires,
- le mandat de l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes devrait être étendu à toutes les questions traitées par la future «charte européenne» ainsi qu'à la préparation du rapport annuel sur le respect des droits fondamentaux dans l'Union évoqué dans la déclaration du 10 décembre 1998,
- la Commission devrait réorganiser ses services pour préparer de manière adéquate les travaux législatifs dans ces nouveaux domaines, pour assurer l'assistance aux États membres ainsi que le suivi permanent de la mise en œuvre du programme;

33. estime que des progrès substantiels dans le domaine de l'espace de liberté, de sécurité et de justice doivent être atteints avant le futur élargissement de l'Union; invite le Conseil et la Commission à adopter au plus vite les mesures qui s'imposent;

34. charge son Président de transmettre la présente résolution à la Commission, au Conseil ainsi qu'aux gouvernements et aux parlements des États membres.

c) A4-0450/98

Résolution sur l'harmonisation des formes de protection complémentaire au statut de réfugié dans l'Union européenne

Le Parlement européen,

- vu le traité sur l'Union européenne, et en particulier son titre VI,
- vu le traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997,
- vu la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950,
- vu la convention de Genève relative au statut de réfugié du 28 juillet 1951, telle que modifiée par le protocole de New York du 31 janvier 1967,
- vu la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948,
- vu la convention des Nations unies pour l'abolition de la torture et d'autres traitements cruels, inhumains ou dégradants du 10 décembre 1984,
- vu la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur les politiques d'immigration et d'asile (COM(94)0023 — C3-0107/94),
- vu sa résolution du 21 septembre 1995 sur la communication susmentionnée (¹),
- vu la résolution du Conseil sur une approche harmonisée des questions relatives aux pays tiers d'accueil des 30 novembre et 1^{er} décembre 1992, les conclusions du Conseil sur les pays pour lesquels il n'existe généralement pas de risque sérieux de persécution des 30 novembre et 1^{er} décembre 1992, la résolution du Conseil sur les demandes d'asile manifestement infondées des 30 novembre et 1^{er} décembre 1992,

⁽¹⁾ JO C 269 du 16.10.1995, p. 156.

Mercredi, 10 février 1999

- vu la résolution du Conseil sur les garanties minimales pour les procédures d'asile du 20 juin 1995 ⁽¹⁾,
 - vu la position commune du Conseil sur l'application harmonisée de la définition du terme «réfugié» du 4 mars 1996 ⁽²⁾,
 - vu la résolution du Conseil portant fixation des priorités de la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures pour la période du 1^{er} juillet 1996 au 30 juin 1998 du 14 octobre 1996 ⁽³⁾,
 - vu la convention de Dublin du 15 juin 1990 relative à la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres des Communautés européennes,
 - vu les propositions d'action commune présentées par la Commission, au titre de l'article K.3, paragraphe 2, point b du traité sur l'Union européenne, en matière de protection temporaire des personnes déplacées (COM(98)0372 — C4-0505/98 — 97/0081(CNS) et COM(98)0372 — C4-0506/98 — 98/0222(CNS)),
 - vu la résolution du Conseil du 18 décembre 1997 portant fixation des priorités de la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures pour la période du 1^{er} janvier 1998 à la date d'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam ⁽⁴⁾,
 - vu la pétition n° 852/97, présentée par M. Friedrich Magirius, de nationalité allemande, et d'autres, sur la politique de l'Union européenne en matière d'asile,
 - vu le rapport de la commission des libertés publiques et des affaires intérieures et l'avis de la commission des droits de la femme (A4-0450/98):
- A. considérant que la déclaration universelle des droits de l'homme reconnaît à chacun le droit de se prémunir de la persécution et de bénéficier de l'asile dans tout pays et que ce droit fondamental s'inscrit dans la tradition de respect de la personne humaine des États européens,
- B. considérant que le statut de réfugié est régi par la convention de Genève, à laquelle l'ensemble des États membres de l'Union européenne sont parties, et que ces États, à travers cette convention, se sont engagés à protéger toute personne qui craint d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques, à condition que ne lui soient pas applicables les clauses d'exclusion de l'application de cette convention visées en son article premier, paragraphe F,
- C. considérant que la convention de Genève sur les réfugiés définit comme *réfugié* toute personne qui se trouve à l'extérieur du pays dont elle est ressortissante parce qu'elle y craint à juste titre des persécutions pour motifs de race, de religion, de nationalité, d'appartenance à un groupe social déterminé ou d'opinions politiques,
- D. considérant que toute personne — en particulier toute femme — qui a été victime de persécutions systématiques de caractère sexuel, dans le contexte de guerres ou autres troubles sociaux graves ou qui craint à juste titre de l'être, doit, en tant que membre d'un groupe social, être reconnue comme réfugiée au sens de la convention de Genève,
- E. considérant par ailleurs qu'à la lumière des crises récentes les causes des mouvements de réfugiés ne doivent en aucun cas être confondues avec celles d'autres mouvements migratoires, et que les spécificités de la politique d'asile exigent une nette distinction entre la politique d'asile et la politique d'immigration,
- F. considérant que des travaux sont en cours au Conseil pour préparer la stratégie future de l'Union européenne en matière d'immigration et d'asile, que ces travaux ne départagent pas assez nettement les questions d'immigration et celles qui touchent à l'asile et que le Parlement doit être immédiatement consulté à leur sujet,
- G. considérant que l'entrée, le séjour et le statut des personnes en quête de protection internationale sur le territoire des États membres ne peuvent se réduire aux seules questions de sécurité intérieure de ces États, qu'ils se réfèrent à des valeurs d'ordre politique et moral garanties par les conventions internationales auxquelles ces États sont parties,

⁽¹⁾ JO C 274 du 19.9.1996, p. 13.

⁽²⁾ JO L 63 du 13.3.1996, p. 2.

⁽³⁾ JO C 319 du 26.10.1996, p. 1.

⁽⁴⁾ JO C 11 du 15.1.1998, p. 1.

Mercredi, 10 février 1999

- H. considérant que la politique d'asile ne peut plus être traitée sur un plan purement national et qu'il convient d'adopter, sur la base du nouveau titre IV du traité d'Amsterdam, une approche qui permette la protection effective de toutes les personnes qui ont besoin d'une protection internationale,
- I. considérant que cette approche doit aussi permettre la mise en place de stratégies à long terme pour éliminer ou réduire considérablement les causes à l'origine des mouvements de réfugiés et d'autres personnes en quête de protection internationale, ce qui implique en même temps une coopération intensifiée avec les pays de transit, les principaux pays d'origine des immigrants, la considération des moyens de parvenir à l'extension de l'aide au développement et de la coopération économique, le relèvement du niveau de sauvegarde des droits de l'homme dans ces pays et la lutte intensifiée contre les filières d'immigration,
- J. considérant que l'on constate ces dernières années une tendance à la baisse, en moyenne, des demandes d'asile dans l'Union européenne, ce qui n'exclut pas des disparités fortes au niveau des États membres et une stagnation des taux de reconnaissance du statut de réfugié dans de nombreux pays qui ne s'expliquent pas par l'amélioration de la situation des droits de l'homme dans le monde,
- K. considérant que, au cours des dernières années, plusieurs États membres ont renforcé leur législation en matière d'asile et d'immigration, que ce renforcement des législations impose des conditions de plus en plus rigoureuses aux personnes en quête de protection dans les pays de l'Union et, de surcroît, multiplie le nombre des conditions auxquelles doivent faire face les demandeurs d'asile pour pouvoir accéder aux procédures de détermination de leur statut,
- L. considérant que, selon les termes de la position commune du Conseil du 4 mars 1996, les «formes appropriées de protection conformes au droit national» accordées aux personnes ne pouvant se réclamer du statut de réfugié alors qu'elles sont menacées dans leurs droits fondamentaux en cas de renvoi dans leur pays d'origine n'ont pas fait l'objet d'une approche commune au niveau des États membres, et que le régime de protection temporaire destiné aux personnes déplacées, actuellement en discussion au Conseil, ne correspond pas à la situation des personnes susmentionnées,
- M. considérant que cet état de fait se traduit par un vide juridique dans plusieurs États membres de l'Union entre, d'une part, les dispositions de la convention de Genève et, d'autre part, le régime de la protection temporaire, qui ne concerne que les situations de crise et d'afflux massif de personnes déplacées,
- N. considérant que, là où elles existent, les dispositions nationales destinées aux personnes ne pouvant se réclamer du statut de réfugié alors qu'elles sont menacées dans leurs droits fondamentaux en cas de renvoi dans leur pays d'origine varient de façon significative selon les États membres, certains de ceux-ci disposant de véritables statuts complémentaires au statut de réfugié, alors que d'autres n'offrent aucune protection statutaire alternative à celle découlant de la convention de Genève,
- O. considérant que cette diversité dans les systèmes juridiques des États membres risque d'anéantir les efforts actuels de l'Union visant à assurer une meilleure répartition des responsabilités en matière d'accueil et de séjour des personnes en quête de protection et de nuire à l'esprit de solidarité des États membres,
- P. considérant qu'il convient d'ores et déjà de préparer un rapprochement renforcé des formes de protection complémentaire au statut de réfugié dans l'Union européenne, dans l'intérêt des personnes concernées et des États membres eux-mêmes, et qu'il convient d'associer à ces travaux les pays candidats à l'adhésion;
1. affirme que le fait de demander l'asile correspond à l'exercice d'un droit fondamental et rappelle que, outre leur responsabilité d'agir sur les causes des mouvements de réfugiés, les États européens doivent, au nom de leurs traditions de respect de la personne humaine et des engagements internationaux auxquels ils sont parties, s'assurer de l'application effective d'un tel droit;
2. note que, depuis le début des années 90, le Conseil a procédé à l'adoption, sans consulter le Parlement européen, de plusieurs décisions en matière d'asile qui, notamment, ont formalisé certains critères de refus d'admission de demandeurs d'asile à la procédure de détermination du statut de réfugié, même s'il s'agissait de résolutions ou recommandations dépourvues, par conséquent, de force juridique contraignante;
3. constate que, même si une application harmonisée de la définition du terme réfugié visée à l'article premier de la convention de Genève était nécessaire dans le cadre d'une communautarisation de la politique d'asile, la position commune du Conseil du 4 mars 1996 concernant l'application harmonisée de la définition du terme «réfugié» a avalisé une interprétation restrictive de la convention de Genève de la part de certains États membres;

Mercredi, 10 février 1999

4. regrette que, en dépit des tentatives d'uniformisation des critères d'admission au statut de «réfugié convention de Genève», les taux d'admission soient très variables selon les pays membres pour des cas analogues;
5. réaffirme que la convention de Genève doit s'appliquer également aux personnes qui sont persécutées par des agents non étatiques, dès lors que l'État est lui-même incapable de protéger ses ressortissants;
6. affirme que l'instruction des dossiers de détermination du statut de réfugié doit se faire dans des délais raisonnables, ce qui est loin d'être le cas actuellement dans plusieurs États membres;
7. déplore que le traité d'Amsterdam n'ait pas complété l'avancée théorique représentée par le transfert de la politique d'asile du troisième vers le premier pilier par l'introduction, dès son entrée en vigueur, de véritables mécanismes de contrôle démocratique et juridictionnel qui permettent au Parlement européen d'être associé étroitement à la préparation des décisions;
8. demande à la Commission d'entamer sans tarder les travaux d'harmonisation des législations des États membres sur différents aspects de la politique d'asile pour être en mesure de présenter des propositions dès l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam;
9. demande à ce que ces propositions soient conformes à la lettre et à l'esprit de la convention de Genève, de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et de la convention des Nations unies pour l'abolition de la torture, tant du point de vue des procédures, que de l'examen au fond des demandes d'asile ou du contenu des droits accordés, et que tout projet de définition uniforme de la notion de réfugié soit conforme au guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié du Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), seule autorité qualifiée pour interpréter la convention de Genève;
10. constate que les législations nationales en matière de protection complémentaire varient grandement d'un État membre à l'autre;
11. s'inquiète de la tendance de certains États à substituer une protection précaire, qui équivaut à une situation de non-droit, à la reconnaissance d'un véritable statut de réfugié en vertu de la convention de Genève;
12. souhaite que le Conseil mette en œuvre, en étroite coopération avec lui, le point 4.g: «examen des formes de protection subsidiaires (protection de fait et permis de résidence humanitaire)» de sa résolution du 14 octobre 1996 et que cet examen soit complété par une proposition de la Commission;
13. estime qu'une telle proposition, assortie d'un calendrier, devrait prévoir, pour les personnes qui ne peuvent bénéficier du statut de réfugié au sens de la convention de Genève, une forme de protection complémentaire, qui permette aux États membres, conformément à leurs engagements internationaux en matière de protection des droits de l'homme, d'accorder un statut à ces personnes;
14. souhaite être consulté à temps sur cette proposition, pour laquelle il propose que la protection complémentaire s'adresse notamment, sur la base des instruments internationaux de protection des droits de l'homme:
 - aux personnes qui ont fui leur pays, et/ou ne peuvent y retourner parce que leur vie, leur sécurité ou leur liberté sont menacées par une situation de violence généralisée, une agression étrangère, des conflits internes, des violations massives des droits de l'homme ou d'autres circonstances ayant perturbé gravement l'ordre public,
 - aux personnes qui ont fui leur pays, et/ou qui ne peuvent y retourner parce qu'elles ont des craintes fondées d'être soumises à la torture, à des violences sexuelles ou liées à l'orientation sexuelle, à des traitements inhumains ou dégradants, à la peine capitale ou à d'autres violations de leurs droits fondamentaux;
15. demande, s'agissant de la définition des catégories de personnes devant faire l'objet d'une protection, de reconnaître, en ce qui concerne les droits des femmes, les violences et l'exploitation sexuelles, notamment la traite des femmes, comme des critères reconnus au niveau international; estime que les femmes devraient donc bénéficier de l'aide médicale et psychologique indispensables et qu'un statut propre, indépendant de celui de leur famille, devrait leur être reconnu;
16. estime que le statut complémentaire au statut de réfugié doit donner des droits aux personnes concernées;

Mercredi, 10 février 1999

17. reconnaît que des mesures doivent être prises, en fonction de chaque cas particulier, en vue de l'intégration dans la vie sociale et économique; que des mesures doivent être prises pour fournir une protection spéciale aux enfants mineurs non accompagnés, conformément aux directives du HCR, notamment un logement adéquat dans un centre spécialisé dès le moment où ils introduisent une demande de statut de réfugié;
 18. insiste sur le fait que les formes de protection complémentaires au statut de réfugié ne doivent pas remettre en cause l'application pleine et entière de la convention de Genève et en même temps doivent être distinguées du régime de la protection temporaire;
 19. prend en compte l'impulsion stimulante que le projet d'orientation stratégique de la présidence autrichienne sur la politique d'immigration et d'asile a donnée au débat à l'échelle européenne;
 20. souhaite que les demandeurs du statut complémentaire au statut de réfugié déboutés en première instance puissent faire appel avec effet suspensif pour toute mesure d'expulsion ou de reconduite à la frontière;
 21. souhaite associer étroitement les parlements nationaux, les parlements des pays candidats à l'adhésion, le HCR et les organisations non gouvernementales concernées à une réflexion destinée à élaborer une véritable protection complémentaire au statut de réfugié dans l'Union européenne;
 22. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil, à la Commission, aux gouvernements et aux parlements des États membres et des pays candidats.
-

21. Migration et asile — Système Eurodac * — Accueil des réfugiés * — Filières de passeurs *

a) A4-0143/99

Résolution sur le document de stratégie sur la politique de l'Union européenne en matière de migrations et d'asile (9809/2/98 — C4-0051/99 — 99/0905(CNS))

Le Parlement européen,

- vu le document 9809/2/98 — C4-0051/99 — 99/0905(CNS),
- vu le traité sur l'Union européenne, et en particulier ses articles K.1, points 1), 2) et 3), K.2, K.3 et K.6,
- vu le nouveau titre IV du traité instituant la Communauté européenne, tel qu'inséré par le traité d'Amsterdam, le protocole sur la situation du Royaume-Uni et de l'Irlande, ainsi que le protocole sur la situation du Danemark,
- vu la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950,
- vu la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut de réfugié, telle que modifiée par le protocole de New York du 31 janvier 1967,
- vu la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948,
- vu la convention de Dublin du 15 juin 1990 relative à la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres des Communautés européennes,
- vu la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 23 février 1994 sur les politiques d'immigration et d'asile (COM(94)0023),

Mardi, 13 avril 1999

- vu sa résolution du 21 septembre 1995 sur la communication susmentionnée ⁽¹⁾,
 - vu la résolution du Conseil du 20 juin 1995 sur les garanties minimales pour les procédures d'asile ⁽²⁾,
 - vu le plan d'action de l'Union européenne, adopté par le Conseil le 26 janvier 1998, sur l'afflux de migrants en provenance d'Irak et des pays de la région (5573/98 — C4-0124/98),
 - vu les propositions d'action commune présentées par la Commission, au titre de l'article K.3, paragraphe 2, point b, du traité sur l'Union européenne, concernant la protection temporaire des personnes déplacées (COM(98)0372 — C4-0505/98 — 97/0081(CNS) et COM(98)0372 — C4-0506/98 — 98/0222(CNS)),
 - vu sa résolution du 10 février 1999 sur l'harmonisation des formes de protection complémentaire au statut de réfugié dans l'Union européenne ⁽³⁾,
 - vu le plan d'action adopté par le Conseil de l'Union (12028/5/98) et approuvé par le Conseil européen de Vienne des 11 et 12 décembre 1998 sur l'établissement de l'Union en tant qu'espace de liberté, de sécurité et de justice, ainsi que la communication de la Commission du 14 juillet 1998 sur le même sujet (COM(98)0459),
 - vu le document du Conseil 5264/2/99 transmis par le Conseil en date du 26 février 1999 (C4-0133/99),
 - vu le document SEC(99)0271 final du 3 mars 1999 transmis par la Commission en date du 3 mars 1999,
 - vu l'article 93 de son règlement,
 - vu le rapport de la commission des libertés publiques et des affaires intérieures et l'avis de la commission des affaires étrangères, de la sécurité et de la politique de défense (A4-0143/99),
- A. considérant que le phénomène migratoire est une constante historique sur le continent européen,
- B. considérant que les pays candidats à l'adhésion sont confrontés au phénomène des migrations au même titre que les États membres actuels et qu'ils doivent donc être associés aux consultations sur la recherche d'une approche européenne cohérente,
- C. considérant que la perception de l'Union européenne comme puissance économique mondiale, encouragée par le lancement mondial de la nouvelle monnaie commune, fait de l'Union un fort pôle d'attraction puissant pour les flux migratoires,
- D. considérant que, du fait du développement des moyens de transport modernes, le phénomène des migrations massives est devenu mondial et qu'une politique cohérente devra tenir compte de cette dimension, qui dépasse le contexte strictement européen,
- E. considérant qu'une stratégie européenne des migrations et du droit d'asile doit prendre en compte les travaux réalisés en ce domaine par le Conseil de l'Europe,
- F. considérant que les mouvements migratoires massifs, en particulier ceux qui naissent des conflits régionaux à la périphérie de l'Union, sont aussi le produit de l'incapacité de l'Union de parler d'une seule voix et d'agir rapidement de sa propre initiative en politique étrangère,
- G. considérant que le potentiel offert par la convention de Genève n'est actuellement pas pleinement exploité par certains États signataires, notamment en ce qui concerne la définition du réfugié et de l'agent de persécution (qui peut être non étatique) et les clauses de cessation,
- H. considérant que la seule réduction temporaire du nombre de demandes d'asile et de statuts accordés ne peut être interprétée comme résultant d'une réduction substantielle de la pression migratoire, puisque dans certains États membres cette tendance s'est inversée depuis la fin 1997 et puisqu'il faut admettre que les flux d'immigration clandestine s'accroissent simultanément; qu'en outre, la baisse des taux d'admission au statut dans certains États membres n'a aucune justification, les conditions de respect des droits de l'homme dans le monde n'ayant subi aucune amélioration,

⁽¹⁾ JO C 269 du 16.10.1995, p. 156.

⁽²⁾ JO C 274 du 19.9.1996, p. 13.

⁽³⁾ PV de cette date, partie II, point 13 c).

Mardi, 13 avril 1999

- I. considérant que des données suffisantes et comparables font défaut en matière d'immigration illégale; que cette absence d'informations, par ailleurs difficiles à obtenir en raison de la complexité du problème, empêche d'apprécier le phénomène à sa juste valeur,
- J. considérant que les organisations criminelles de passeurs disposent de puissants moyens techniques et économiques leur permettant de contourner efficacement la surveillance des frontières extérieures de l'Union; considérant le nombre intolérable de victimes du trafic clandestin de personnes, notamment aux frontières méditerranéennes,
- K. considérant que les organisations criminelles constituent un élément essentiel facilitant et encourageant l'immigration illégale à grande échelle; que les immigrés infiltrés par les passeurs sont souvent des victimes de la traite des êtres humains et sont ainsi exploités dans des réseaux de prostitution, de trafic de drogue ou de travail illégal; que la lutte contre ces organisations criminelles doit trouver une place prépondérante dans une politique européenne des migrations,
- L. considérant qu'une politique européenne des migrations doit œuvrer pour une meilleure intégration dans la société des immigrés légaux résidant sur le territoire de l'Union; qu'en cette matière de grands progrès d'intégration restent à faire,
- M. considérant l'apport essentiel des immigrés légaux à l'économie européenne et à son développement social; considérant par ailleurs que les perspectives démographiques de l'Union permettent de penser qu'à moyen terme l'immigration à des fins de travail devra venir compléter les besoins de l'économie européenne,
- N. considérant qu'il faut clairement distinguer, dans toutes les étapes de la réflexion, la problématique du droit d'asile, qui est un droit fondamental, de celle des flux migratoires, motivés surtout par des raisons économiques,
- O. considérant que les immigrés en situation régulière doivent pouvoir faire valoir le droit au regroupement familial,
- P. considérant que la conception des politiques européennes d'immigration, d'asile, de protection temporaire et de protection complémentaire devrait aboutir à un système cohérent, permettant l'établissement en Europe d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, dans le nouveau cadre juridique et institutionnel offert par le traité d'Amsterdam (futurs articles 61, 62, 63, 64, 67 en particulier, du traité CE) et que, même dans les domaines qui restent de la compétence des États membres, une coopération accrue reste souhaitable,
- Q. considérant qu'une coopération et un partage des charges accrus entre les États membres sont impératifs, en particulier en cas de crise aiguë telle que celle qui se déroule actuellement au Kosovo, dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine et en Albanie.

Questions générales

1. félicite le Conseil de lancer un débat de fond sur une approche européenne cohérente dans les domaines des migrations et de l'asile; mais fait aussi remarquer que la Commission a présenté, en la matière, plusieurs propositions législatives (notamment les trois directives de 1995 concernant la suppression des contrôles des personnes aux frontières intérieures, le projet Gradin concernant l'accès au territoire de l'Union et le statut des non-ressortissants de l'Union européenne qui résident légalement sur le territoire de l'Union) qu'il a amendées et dont le Conseil est saisi;
2. note que le document de stratégie a pour objet, d'une part, de servir de toile de fond à la partie qui, dans le «plan d'action pour l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice», concerne la politique en matière de migrations et, d'autre part, d'ébaucher des lignes directrices pour ce plan quinquennal;
3. invite le Conseil à assumer, sans délai, la responsabilité collective de soulager la situation critique des personnes déplacées et des réfugiés au Kosovo, dans l'ancienne république yougoslave de Macédoine et en Albanie, en se partageant l'accueil des réfugiés et en joignant leurs efforts pour améliorer la situation de la population restée dans la région;
4. se félicite que le document de stratégie analyse les domaines de l'asile, des migrations de travailleurs, de la lutte contre l'immigration clandestine et de la position des immigrés légaux; souligne, au demeurant, qu'il importe de distinguer soigneusement entre ces composantes très différentes;

Mardi, 13 avril 1999

5. souhaite que l'on recherche, à la problématique des migrations, des solutions constructives, qui visent à garantir non seulement le pilotage et la limitation nécessaires pour une intégration réussie, mais aussi la défense des droits de l'homme, le respect des normes juridiques internationales et le statut des immigrés légaux dans la société.

Questions institutionnelles

6. demande à la Commission de présenter rapidement, dans un souci de cohérence lors de la mise en œuvre des dispositions du traité d'Amsterdam, une nouvelle politique européenne en matière de migrations et d'asile, liée directement aux mesures d'accompagnement, en associant pleinement le Parlement aux travaux; souligne la nécessité de la recherche d'un équilibre entre la dimension humaine de la migration et les mesures légales réglementant les flux migratoires;

7. fait remarquer que, dans le traité d'Amsterdam, la politique «migrations, asile et franchissement des frontières extérieures» relève du premier pilier (pilier communautaire); demande donc que la distribution des compétences relevant de ce pilier soit respectée de façon optimale; souligne que, s'agissant du premier pilier, la Commission dispose du droit d'initiative législative; demande au Conseil de respecter cette logique communautaire — même si les États membres ont conservé leur droit d'initiative dans les domaines en question — et, partant, de tenir pleinement compte des propositions de la Commission et d'associer le Parlement à la procédure législative;

8. insiste pour que la Commission reçoive les moyens d'engager un personnel suffisamment qualifié, de sorte qu'elle puisse aussi exécuter convenablement les tâches que le traité d'Amsterdam lui assigne dans le domaine «migrations et asile»;

9. se réjouit du fait que le Conseil a créé un groupe de travail de haut niveau «asile et migration», en appréciant surtout le caractère transpilier de ce groupe; regrette néanmoins que le groupe n'ait été conçu que pour une durée limitée, que son mandat soit limité dans son champ d'application géographique et que le Parlement ne soit pas associé à ses travaux; recommande que le groupe ne limite pas ses activités au volet répressif de son mandat;

10. se réjouit du fait que le document de stratégie ait aussi examiné la possibilité de charger un seul commissaire de toutes les questions relatives à la politique en matière de migrations et estime que cela pourrait être une avancée importante vu qu'actuellement, plusieurs commissaires sont compétents pour différents domaines allant des aspects juridiques des migrations à leurs aspects de politique extérieure, en passant par l'aide humanitaire et la libre circulation des personnes;

11. souligne la nécessité de consultations ouvertes et approfondies avec le Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) et les organisations de citoyens en ce qui concerne les questions liées aux migrations et à l'asile;

12. invite les États membres à ratifier la convention internationale pour la protection des travailleurs migrants et de leurs familles approuvée par l'Assemblée générale des Nations unies le 18 décembre 1990.

Asile

13. rappelle que le droit de demander l'asile est un droit fondamental qui doit pouvoir être exercé librement, conformément aux dispositions de la convention de Genève, du protocole de New York, du droit de l'Union européenne et du droit interne des États membres; réaffirme dans cet ordre d'idées — et compte tenu des positions communes du Conseil sur le principe des pays tiers sûrs et des pays d'origine sûrs — le principe du non-refoulement du demandeur d'asile tel que défini dans la convention de Genève (articles 33 et 31);

14. appelle à une harmonisation à un niveau minimum des prestations et des conditions d'accueil auxquelles donne droit le statut de demandeur d'asile, la forte disparité actuelle de ces prestations et de ces conditions ayant pour conséquence que certains pays sont beaucoup plus sollicités que d'autres;

15. insiste pour qu'en cas de refus du droit d'asile, l'expulsion soit suspendue en présence d'indices de risque pour la vie du demandeur dans son pays d'origine;

16. appelle à une rationalisation des procédures de traitement des demandes d'asile, dans un souci de transparence (notamment l'information sur la procédure, l'accès aux documents, le droit à la défense, la coopération des pouvoirs publics) et de rapidité, dans l'intérêt du demandeur et de l'État d'accueil, tout en garantissant une voie de recours judiciaire ou auprès d'une autorité indépendante; estime que le demandeur d'asile ne saurait être refoulé aussi longtemps que les voies de recours qui lui sont ouvertes n'ont pas été épuisées;

Mardi, 13 avril 1999

17. est d'avis que la priorité doit être donnée à une meilleure mise en œuvre des conventions internationales existantes en matière d'asile, notamment la convention de Genève et son protocole de New York; s'oppose à toute tentative de renégociation des conventions existantes, et demande en conséquence et, si besoin était, de compléter ces conventions afin de les adapter aux réalités nouvelles, plutôt que de créer de nouveaux instruments;

18. rappelle son approbation de la proposition contenue dans le document de stratégie de créer à l'échelle européenne un système de protection complémentaire par rapport au statut de réfugié; rejette toute tentative visant à substituer au cadre légal de référence un système discrétionnaire basé sur une «offre institutionnelle» à la discrétion de chaque gouvernement; est d'avis qu'en cas d'afflux massifs de réfugiés, les États membres doivent néanmoins avoir la possibilité de suspendre le système de la protection individuelle tout en donnant pendant une durée déterminée des garanties institutionnelles; fait remarquer que la Commission a élaboré une proposition concernant la protection temporaire des personnes déplacées; demande au Conseil d'adopter d'urgence cette proposition et les amendements du Parlement;

19. appelle le Conseil, conformément au principe fondamental de la solidarité entre États membres, à œuvrer rapidement en faveur d'un consensus en matière de répartition des réfugiés et des charges découlant d'un afflux massif et soudain de réfugiés vers ceux des États membres qui les prennent en charge pour des raisons géographiques ou historiques;

20. demande au Conseil d'adopter dans les meilleurs délais les propositions d'actions communes présentées par la Commission en matière de protection temporaire des personnes déplacées pour des raisons liées à un conflit.

Migrations à des fins de travail

21. préconise la tenue d'un débat de fond sur la vocation de l'Union européenne en matière d'accueil de flux migratoires, préliminaire nécessaire à la définition d'une approche cohérente et commune du phénomène des migrations;

22. rappelle que la Commission a présenté une proposition d'acte du Conseil sur l'élaboration de la convention régissant l'accès des ressortissants de pays tiers au territoire des États membres et que lui-même a mené à ce sujet un débat laborieux et approfondi; invite le Conseil à statuer sur cette proposition;

23. appelle les institutions européennes et les États membres à contribuer activement à une meilleure intégration des immigrés légaux, qui contribuent de façon perceptible et positive au développement de la vie sociale et économique européenne, notamment en leur reconnaissant le droit de vote aux élections locales et européennes après cinq ans de résidence dans un État membre; invite la Commission à présenter un projet de statut en faveur des personnes en situation régulière qui fixe un cadre des droits et des devoirs incluant les questions liées à la libre circulation dans l'Union européenne;

24. partage le point de vue du document de stratégie qui souligne que la diminution de la pression migratoire suppose la concertation des politiques — concertation qui doit dépasser les seules politiques du droit des étrangers, d'asile, de l'immigration et des contrôles aux frontières et s'étendre aux relations internationales et à l'aide au développement — et le relèvement du niveau de sauvegarde des droits de l'homme.

Immigration clandestine

25. condamne énergiquement la criminalité liée aux filières d'immigration clandestine, la traite d'êtres humains (en particulier de femmes et de mineurs) et appelle les États membres, ainsi que les pays candidats à renforcer, conjointement avec les pays tiers, leur coopération administrative, policière et judiciaire en vue d'une prévention efficace et d'une lutte renforcée contre la criminalité, en exploitant pleinement le potentiel d'Europol;

26. souligne que les réfugiés doivent souvent se munir de faux documents et utiliser les réseaux d'immigration clandestine et estime que, dans la lutte contre l'immigration clandestine organisée, il convient de toujours prendre en compte le droit pour les réfugiés de demander protection;

27. demande une analyse critique des mesures de lutte contre l'immigration clandestine organisée à la lumière du droit pour les réfugiés de demander protection;

Mardi 13 avril 1999

28. constate que les motifs d'émigration sont entre autres liés aux mauvaises conditions socio-économiques dans les pays d'origine et que les immigrés clandestins sont les victimes des agissements d'organisations criminelles; souligne la part importante de travail non déclaré effectuée par des ressortissants européens et des résidents légaux; estime que la lutte contre le travail clandestin doit viser aussi les employeurs «donneurs d'ordres»; affirme que l'immigration illégale peut certes accentuer le problème du travail au noir, mais qu'elle n'en est nullement la cause déterminante;

29. recommande que le principe de l'aide sur place, dans le pays d'origine, fasse partie d'une stratégie européenne et que des mesures d'accompagnement soient mises en place; recommande, par ailleurs, que les procédures administratives et judiciaires applicables aux immigrés illégaux mènent, dans le plein respect des droits fondamentaux, à une plus grande rapidité dans la prise de décision, notamment en vue de leur régularisation;

30. plaide en faveur de la suspension temporaire des accords de refoulement vers des zones en crise en présence d'un risque pour l'intégrité physique des immigrés;

31. rappelle au Conseil et aux États membres que les accords bilatéraux en matière de refoulement immédiat des immigrés clandestins conclus avec des pays limitrophes, de transit ou d'origine, doivent prendre en compte les effets suspensifs de la procédure d'asile prévue par la Convention de Genève;

32. demande que les problèmes de l'immigration clandestine soient gérés conjointement entre l'Union européenne et les pays tiers, et qu'à cette fin figure expressément dans le cadre des accords internationaux, la gestion de l'immigration, tout en refusant expressément que l'aide économique à la coopération soit subordonnée à la mise au point d'accords en matière d'immigration;

*
* * *

33. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil, à la Commission, ainsi qu'aux parlements et aux gouvernements des États membres.

b) A4-0006/99

Recommandation du Parlement européen au Conseil sur le programme d'activités au sein de la coopération Schengen d'ici juin 1999

Le Parlement européen,

- vu l'article 94 de son règlement,
 - vu l'article 7A et 100 C du traité CE et l'article K.6, troisième alinéa, du traité UE,
 - vu le traité d'Amsterdam et en particulier les articles 61, 62 et 63 du traité CE, les articles 30, 31, 43, 44 et 45 du traité UE ainsi que les protocoles et déclarations ayant trait à la reprise de l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne, et en particulier les protocoles et déclarations concernant la position du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark,
 - vu les conclusions de la présidence à l'occasion du Conseil européen des 11 et 12 décembre 1998 à Vienne,
 - vu les propositions législatives relatives à la libre circulation et aux mesures politiques connexes, actuellement envisagées,
 - vu l'Union traditionnelle nordique des passeports entre le Danemark, la Finlande, la Suède, la Norvège, l'Islande et les îles Féroé, et le territoire de transit communautaire entre le Royaume-Uni et l'Irlande,
 - vu la proposition de recommandation de la commission des libertés publiques et des affaires intérieures (A4-0006/99),
- A. ayant pris connaissance, à travers la commission parlementaire compétente:
- a) des travaux menés en 1997 au sein de la coopération Schengen, ainsi que du programme d'activité de la présidence allemande pour la période allant de juillet 1998 à juin 1999,
 - b) des rapports de l'Autorité commune de contrôle (ACC) pour la période allant de mars 1997 à mars 1998 ainsi que du fonctionnement du réseau Sirene,

Jeudi, 14 janvier 1999

B. rappelant que:

- a) l'accord de Schengen et la convention d'application subséquente (CS) ont pour objectif de créer un espace garantissant la pleine liberté de circulation des personnes et conciliant raisonnablement les principes de liberté et de sécurité,
- b) en conséquence, les mesures compensatoires en matière de coopération policière et judiciaire ne peuvent en aucun cas prévaloir sur la consolidation de cet espace de liberté et de sécurité et le maintien de la libre circulation des personnes,
- c) le fonctionnement de l'Union nordique des passeports et du territoire commun de transit Royaume-Uni — Irlande montre que la liberté de voyager peut être réalisée sans structures sophistiquées.

C. conscient du fait que:

- a) l'intégration de Schengen dans l'Union doit concilier l'efficacité et le respect de la logique juridique et institutionnelle de l'Union et que, par conséquent, les objectifs définis au premier pilier priment les mesures à définir dans le cadre du troisième pilier,
- b) le traité d'Amsterdam fixe un objectif plus ambitieux que la simple libre circulation des personnes puisqu'il englobe la liberté de vivre dans un espace de sécurité et de justice dans lequel tous les droits fondamentaux sont garantis,

D. s'adressant à la présidence allemande sous sa double responsabilité de présidence de la coopération Schengen et de présidence du Conseil;

formule les recommandations qui suivent:

1. L'intégration de Schengen dans le traité de l'Union

1. juge essentiel que les États membres parties à l'accord de Schengen progressent dans l'effort d'intégration et de coopération renforcée dans le cadre de l'Union; estime toutefois que, dans la phase de transition d'ici l'entrée en vigueur du nouveau traité, les États de Schengen devraient s'inspirer des méthodes de travail de l'Union en ce qui concerne:

- le respect des droits fondamentaux des citoyens et des ressortissants des pays tiers,
- l'intégration dans les méthodes de travail des règles élémentaires de sécurité juridique qui donnent la primauté aux actes formels par rapport à la «soft law»,
- la transparence et le contrôle démocratique du processus décisionnel,
- les contrôles juridiques et d'efficacité sur les activités décidées au sein d'une coopération renforcée;

2. s'interroge sur le fait qu'à plus d'un an de la signature du traité d'Amsterdam, les États de Schengen n'aient encore défini ni leur acquis, ni les éléments de l'acquis qui sont devenus redondants et que, à l'avenir, des questions vont se poser quant à la portée d'instructions utilisées quotidiennement par les services (telles que les dispositions reprises dans le manuel «frontières extérieures» et dans les «instructions consulaires»);

3. juge primordial que l'acquis de Schengen soit défini en temps utile afin de permettre aux États membres de l'Union de répartir cet acquis entre les premier et troisième piliers dès l'entrée en vigueur du traité: en effet, le recours à la clause de sauvegarde (prévue par l'article 2, paragraphe 1, quatrième alinéa du protocole de Schengen), selon lequel l'ensemble de Schengen sera considéré comme fondé sur le troisième pilier, serait à considérer comme un très grave échec, dont la présidence et le Conseil porteraient l'entière responsabilité des points de vue institutionnel et politique, et constitue une entrave grave à la communautarisation de certains domaines réalisée par le traité d'Amsterdam;

4. s'inquiète de la création d'une «commission permanente chargée de l'application de l'accord de Schengen» quelques mois avant l'entrée en vigueur du traité, qui risque de préjuger des tâches des institutions dans la mise en œuvre des politiques au niveau européen et à celui des États membres; estime que, lors de l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, il appartiendra à la Commission de reprendre ces compétences; en tout cas exhorte les États membres parties à l'accord de Schengen à adopter les mesures nécessaires afin que la commission permanente chargée de l'application de l'accord remplisse les missions qui lui ont été confiées en matière de contrôle du respect des conditions de la part des États candidats et de création des bases nécessaires à l'application correcte de la convention en coordination avec les travaux préparatoires d'intégration de l'acquis de Schengen dans l'Union;

Jeudi, 14 janvier 1999

5. exhorte les États membres à coopérer le plus possible dans le cadre des travaux actuellement en cours en vue d'intégrer l'acquis de Schengen dans l'Union; s'interroge, au niveau des travaux concernant la reprise de l'acquis de Schengen, sur les objections à l'inclusion des dispositions Schengen dans le premier pilier, notamment quant à l'inclusion dans le premier pilier des dispositions de la convention de Schengen (CS) en matière de sanctions (article 3, paragraphe 2, article 26, paragraphes 2 et 3, et article 27, paragraphe 1), de conditions d'admission des étrangers (article 5 CS), de contrôle et de surveillance des frontières (articles 7 et 8 CS), extradition (article 60), armes et munitions (articles 77 à 91); considère comme néfaste pour la sécurité juridique la définition d'une clause «balai» qui couvrirait toutes les dispositions qui n'auraient pas pu être identifiées; se joint à l'appel du Conseil européen de Vienne et invite la Commission à proposer une initiative pour l'intégration de l'acquis de Schengen dans le traité;

6. estime que l'accord à conclure avec la Norvège et l'Islande devra s'inscrire rigoureusement dans le cadre institutionnel de l'Union et dans le respect des lois en vigueur en Norvège et en Islande, pour autant qu'elles soient compatibles avec les principes communautaires, de façon à assurer la libre circulation des personnes conformément à l'Union nordique des passeports, qui a prouvé son efficacité au cours des quarante dernières années;

7. estime qu'il devrait être informé sur le contenu de l'acquis de Schengen et consulté sur le projet de décision qui intègre cet acquis dans le traité sur l'Union ainsi que sur l'accord avec la Norvège et l'Islande, parce que cette décision préjuge des bases juridiques des propositions futures visant à développer l'acquis de Schengen et préjuge donc du rôle des institutions européennes par rapport à ces futures propositions; charge sa commission compétente d'examiner l'opportunité d'un recours devant la Cour de justice si le Conseil ne le consulte pas;

8. demande au Conseil et à la Commission de négocier avec lui un accord interinstitutionnel concernant son association à la définition des stratégies ainsi qu'aux mesures législatives prévues au troisième pilier;

9. estime que, même si les textes des décisions et déclarations du comité exécutif et du groupe central de Schengen sont du ressort des États de Schengen jusqu'à l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, ces derniers devraient s'inspirer du principe d'information et d'accès à la documentation d'ores et déjà envisagé et consacré par le traité d'Amsterdam, et dès lors:

- revoir et publier les règles de classification des documents et déclasser tous les documents qui ne satisferaient pas à des critères objectifs,
- faire traduire dans toutes les langues officielles et publier au journal officiel les textes déjà adoptés,
- l'informer et informer d'une manière identique les parlements nationaux: un document qui est public dans un État membre doit l'être en effet également dans les autres États pour éviter les discriminations entre citoyens européens,
- rendre accessibles aux citoyens des informations plus abondantes et plus pertinentes sur les effets de la mise en œuvre de l'accord,
- établir un recueil des jurisprudences nationales et européenne sur Schengen ainsi qu'un recueil des «meilleures pratiques»;

10. estime que les informations traitées dans le cadre de la coopération Schengen doivent être conformes aux règles sur la protection des données prévues par la directive 95/46/CE⁽¹⁾ et soumises à l'autorité de contrôle prévue par l'article 286 du traité CE, qui devrait s'inspirer de l'expérience et des méthodes de travail développées par l'Autorité commune de contrôle de Schengen (ACC):

11. considère toutefois que, dans l'attente d'une réglementation générale sur la protection des données et des autorités de contrôle applicable aux premier et troisième piliers, il serait d'ores et déjà souhaitable d'entamer la transformation du Système d'information Schengen (SIS) en Système d'information européen (SIE), dont le noyau serait constitué des données liées à la circulation des personnes ainsi qu'à l'immigration, conformément au nouveau titre IV du traité CE; estime, pour des raisons évidentes de subsidiarité et d'efficacité, que:

- a) ce système devrait être développé en tant que réseau transeuropéen (cfr. codécision IDA II) et financé par le budget de l'Union conformément à l'article 129 C du traité,
- b) il devrait être géré par une agence sous le contrôle fonctionnel de la Commission (pour les données du titre IV) et du Conseil (pour les données du titre VI),
- c) il devrait être contrôlé par l'autorité prévue au nouvel article 286 du traité CE (voir point précédent).

(1) JO L 281 du 23.11.1995, p. 31.

Jeudi, 14 janvier 1999

- d) il devrait intégrer les données déjà gérées au sein du Système informatique douanier pour éviter les doubles emplois et assurer la cohérence entre les données,
 - e) il devrait assurer la séparation fonctionnelle (niveau d'accès, système de sécurité...) exigée par les services utilisateurs finaux, qu'ils agissent dans le cadre communautaire ou dans le cadre du troisième pilier,
 - f) il y aurait lieu d'examiner les liens avec les systèmes informatiques d'Europol,
- estime qu'entre-temps, il faudrait prévoir, au moyen d'une convention signée avec l'État membre qui assure la gestion du SIS, la maintenance évolutive du système;
12. regrette la décision du Conseil d'intégrer le secrétariat Schengen dans le secrétariat du Conseil; estime qu'une intégration au sein de la Commission aurait donné une plus grande cohérence entre la politique en matière de sécurité et de justice et celle concernant la libre circulation des personnes.

II. Autres priorités reprises dans le programme de la présidence allemande

13. soutient l'engagement de la présidence allemande d'améliorer la coopération internationale en cas de poursuites pénales, à condition que cette coopération soit dûment consignée et fasse l'objet d'un contrôle juridique; constate qu'une telle démarche pourra rendre plus transparente une pratique établie informellement dans les régions frontalières; demande que les droits des personnes concernées soient garantis;
14. soutient les décisions des États de Schengen visant à:
- a) supprimer la liste grise, qui comporte actuellement 23 États,
 - b) harmoniser leurs politiques en matière de visas avant le 1^{er} janvier 1999 en prévoyant l'harmonisation des procédures et des modalités de prise en charge, à condition que celle-ci contribue à la transparence des procédures et raccourcisse les délais et que le droit de recours des personnes concernées soit garanti,
 - c) appliquer uniformément les dispositions en matière de visas et à autoriser l'accès aux données relatives aux visas aux représentants diplomatiques à l'étranger, pourvu que soient respectés les critères stricts de fiabilité et de mise à jour des données,
 - d) introduire dans les meilleurs délais des modèles uniformisés de titres de séjours pour les étrangers.

III. Évaluation du fonctionnement de Schengen: le rapport annuel du comité exécutif et de l'Autorité commune de contrôle

15. estime qu'une évaluation effective du fonctionnement de Schengen est subordonnée à une solution satisfaisante aux problèmes concernant tant le droit des citoyens à la libre circulation, à la sécurité et à l'accès à la justice que la coopération entre États membres en matière de lutte contre la criminalité; s'inquiète toutefois de l'absence de tout système de vérification systématique et fiable de l'efficacité des activités menées au niveau de la coopération Schengen et des mesures d'application prises au sein de chaque État membre.

Extension de l'espace Schengen

16. se réjouit des progrès accomplis en ce qui concerne l'intégration de l'Italie et de l'Autriche dans le système Schengen et espère que la Grèce pourra y accéder prochainement;
17. invite le Royaume-Uni ainsi que l'Irlande à s'associer aux politiques prévues au titre IV du traité; invite ces deux États membres à suivre une approche cohérente concernant l'option «opting-in» de l'acquis de Schengen; invite les États membres de Schengen à encourager l'option «opting-in» de ces deux États membres en restant suffisamment attentifs aux impératifs d'ouverture, de transparence et de sécurité juridique;
18. rappelle qu'à la différence du Royaume-Uni et de l'Irlande, tous les nouveaux États membres ont été invités à mettre en place un régime de contrôle aux frontières extérieures de Schengen; souhaite que, lors de l'évaluation de l'application des normes de Schengen par les pays candidats, le fonctionnement indépendant et impartial de la justice et le respect des droits de la personne ainsi que des principes de l'État de droit soient également pris en considération, de même que leur lien avec des minorités ethniques en-dehors de l'Union européenne.

Jeudi, 14 janvier 1999

Application de l'article 2, paragraphe 2 de la convention

19. déplore que la France continue à recourir à la disposition dérogatoire prévue à l'article 2, paragraphe 2, de la convention concernant ses frontières terrestres avec la Belgique et le Luxembourg, malgré les efforts concertés de la France et des pays Benelux dans la lutte contre le trafic de drogue; demande dès lors que le gouvernement français supprime enfin les contrôles à ses frontières avec la Belgique et le Luxembourg;

20. prend acte de l'intention de la Belgique et des Pays-Bas d'effectuer des contrôles à leurs frontières intérieures lors de la Coupe européenne de football en l'an 2000; estime que les mesures prises pour limiter la libre circulation des personnes doivent viser exclusivement des individus qui, par leur comportement passé et leurs condamnations éventuelles, peuvent représenter un grave danger pour la sécurité publique;

21. déplore le manque de solidarité entre les États de Schengen lorsque l'Europe se voit confrontée à un afflux de Kurdes en provenance des territoires kurdes d'Iraq et de Turquie.

Politique d'asile

22. estime positive l'entrée en vigueur, le 1^{er} septembre 1997, de la convention de Dublin; constate que des problèmes subsistent en ce qui concerne la détermination de l'État responsable du traitement de la demande d'asile.

Fonctionnement du système «information Schengen»

23. constate que l'incident survenu au bureau SIRENE belge, où des données personnelles ont été dérobées, a démontré l'insuffisance de la protection des bases de données SIRENE et N-SIS; exige qu'à tous les niveaux, des mesures soient prises afin de chiffrer les informations, d'améliorer le traçage et de réduire le nombre d'utilisateurs privilégiés;

24. réitère sa demande visant à améliorer la coordination entre les États de Schengen en ce qui concerne la saisie de données dans le SIS et la limitation du fichage policier à la prévention de risques réels ou de comportements criminels spécifiques, en respectant les dispositions internationales prévues en la matière dans le cadre du Conseil de l'Europe.

Fonctionnement de l'Autorité commune de contrôle (ACC)

25. se réjouit de la reconnaissance par le comité exécutif du rôle important de l'ACC, demande néanmoins que celle-ci soit dotée d'une structure indépendante et d'un budget suffisant pour accomplir sa tâche de protection des droits des citoyens; insiste pour qu'un «users' account» lui soit accordé afin de faciliter le contrôle sur le C-SIS;

26. constate que l'ACC démontre dans ses avis que des problèmes graves subsistent en ce qui concerne:

- les conditions de sécurité pour le traitement et la transmission de données personnelles informatisées,
- la conservation illicite de données concernant des avis de recherches,
- le non-respect du principe de la finalisation des données,
- le non-respect des droits des personnes en cas d'abus concernant les données portant sur l'identité,
- l'absence de droit de recours pour les personnes auxquelles l'accès au territoire est signalé comme refusé;

27. demande que les avis de l'ACC soient sérieusement pris en compte par le comité exécutif et que les recommandations qu'ils contiennent soient suivies dans les plus brefs délais; se réjouit de l'engagement de la présidence de raccourcir le délai de réponse dont dispose le comité exécutif;

*
* *
*

28. charge son Président de transmettre la présente recommandation au Conseil, à la Commission, au comité exécutif de Schengen, aux gouvernements et aux parlements des États membres de l'Union, aux gouvernements et aux parlements de Norvège et d'Islande ainsi qu'à ceux des États candidats à l'adhésion.

b) A4-0091/99

Résolution sur les procédures pénales dans l'UE (Corpus juris)

Le Parlement européen,

- vu la convention européenne pour la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 et ses protocoles ainsi que les conventions conclues dans le cadre du Conseil de l'Europe et notamment celles du 13 décembre 1957 sur l'extradition, du 20 avril 1959 sur l'entraide judiciaire en matière pénale et du 27 janvier 1977 sur la lutte contre le terrorisme,
 - vu l'article 6 du traité sur l'Union européenne, tel que modifié par le traité d'Amsterdam, selon lequel l'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'État de droit, principes qui sont communs aux États membres,
 - vu le nouveau titre VI du traité sur l'Union européenne tel que modifié par le traité d'Amsterdam, et notamment les articles 29 à 31, 33 à 35, 39, 43 et 44,
 - vu ses résolutions précédentes en matière de droit et de coopération judiciaire pénale,
 - vu le plan d'action, adopté par le Conseil de l'Union européenne (Doc. 12028/5/98 JAI 31 REV 5) et approuvé par le Conseil européen de Vienne des 11 et 12 décembre 1998, sur l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, ainsi que la communication de la Commission (COM(98)0459) du 14 juillet 1998 sur le même sujet,
 - vu l'article 148 de son règlement,
 - vu le rapport de la commission des libertés publiques et des affaires intérieures (A4-0091/99).
- A. considérant que le développement de la criminalité place l'Union européenne, à la demande de ses États membres, devant le défi de trouver des solutions adaptées pour la prévenir et la combattre, en maintenant un niveau élevé de sécurité pour les citoyens et en évitant, dans la mesure du possible, de créer des disparités de traitement d'un État membre à l'autre,
- B. considérant que les accords signés jusqu'ici ne répondent qu'aux problèmes les plus urgents sans les traiter en profondeur; qu'en outre ces accords sont difficiles à mettre en œuvre en raison de la lourdeur de leurs procédures et du délai nécessaire pour leur ratification par les quinze États membres,
- C. considérant que le Conseil s'est contenté d'une déclaration politique sans aucune conséquence concrète et que les instruments juridiques qu'il utilise sont peu contraignants pour les États membres et, par ailleurs, très sommaires comparés aux moyens efficaces dont dispose le premier pilier,
- D. considérant qu'il appartient aux institutions européennes de favoriser le débat sur l'adaptation des ordres juridiques nationaux dans le domaine du droit et de la procédure pénale, dans le respect des traditions juridiques des États membres,

Mardi 13 avril 1999

(Recommandation 18)

demande qu'un commissaire responsable d'Europol soit soumis à son contrôle parlementaire.

(Recommandation 19)

invite le Conseil à lui faire rapport et ce, dans les deux années qui suivront l'entrée en action d'Europol, sur le développement de la coopération encouragée par Europol, conformément à l'article 30, paragraphe 2, du traité d'Amsterdam, ainsi que sur les possibilités de doter Europol de pouvoirs d'intervention complémentaires;

2. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et aux gouvernements et aux parlements des États membres, ainsi que, pour information, à la Commission.

b) A4-0091/99

Résolution sur les procédures pénales dans l'UE (Corpus juris)

Le Parlement européen,

- vu la convention européenne pour la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 et ses protocoles ainsi que les conventions conclues dans le cadre du Conseil de l'Europe et notamment celles du 13 décembre 1957 sur l'extradition, du 20 avril 1959 sur l'entraide judiciaire en matière pénale et du 27 janvier 1977 sur la lutte contre le terrorisme,
 - vu l'article 6 du traité sur l'Union européenne, tel que modifié par le traité d'Amsterdam, selon lequel l'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'État de droit, principes qui sont communs aux États membres,
 - vu le nouveau titre VI du traité sur l'Union européenne tel que modifié par le traité d'Amsterdam, et notamment les articles 29 à 31, 33 à 35, 39, 43 et 44,
 - vu ses résolutions précédentes en matière de droit et de coopération judiciaire pénale,
 - vu le plan d'action, adopté par le Conseil de l'Union européenne (Doc. 12028/5/98 JAI 31 REV 5) et approuvé par le Conseil européen de Vienne des 11 et 12 décembre 1998, sur l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, ainsi que la communication de la Commission (COM(98)0459) du 14 juillet 1998 sur le même sujet,
 - vu l'article 148 de son règlement,
 - vu le rapport de la commission des libertés publiques et des affaires intérieures (A4-0091/99),
- A. considérant que le développement de la criminalité place l'Union européenne, à la demande de ses États membres, devant le défi de trouver des solutions adaptées pour la prévenir et la combattre, en maintenant un niveau élevé de sécurité pour les citoyens et en évitant, dans la mesure du possible, de créer des disparités de traitement d'un État membre à l'autre,
- B. considérant que les accords signés jusqu'ici ne répondent qu'aux problèmes les plus urgents sans les traiter en profondeur; qu'en outre ces accords sont difficiles à mettre en œuvre en raison de la lourdeur de leurs procédures et du délai nécessaire pour leur ratification par les quinze États membres,
- C. considérant que le Conseil s'est contenté d'une déclaration politique sans aucune conséquence concrète et que les instruments juridiques qu'il utilise sont peu contraignants pour les États membres et, par ailleurs, très sommaires comparés aux moyens efficaces dont dispose le premier pilier,
- D. considérant qu'il appartient aux institutions européennes de favoriser le débat sur l'adaptation des ordres juridiques nationaux dans le domaine du droit et de la procédure pénale, dans le respect des traditions juridiques des États membres,

Mardi 13 avril 1999

- E. considérant que la convention du 26 juillet 1995 sur la protection des intérêts financiers des Communautés européennes ainsi que le projet d'action commune sur la participation à une organisation criminelle engagent les États membres sur la voie d'une unification des définitions pénales qui est destinée à faciliter la coopération policière et l'entraide judiciaire,
- F. considérant que le traité d'Amsterdam a doté l'Union européenne de nouveaux instruments pour lutter contre les formes les plus graves de criminalité, notamment par l'instauration de règles minimales sur les éléments constitutifs des infractions pénales et sur les sanctions applicables, dans le but d'offrir aux citoyens un niveau élevé de protection dans un espace juridique et judiciaire commun,
- G. considérant qu'il est difficile d'exercer des poursuites contre les activités criminelles transfrontalières, en raison notamment des différences de procédures d'un État membre à l'autre,
- H. considérant que le Conseil européen tenu à Vienne les 11 et 12 décembre 1998 insiste, dans ses conclusions, sur le renforcement de l'action de l'Union européenne contre la criminalité organisée (point 89 des conclusions),
- I. considérant que les principes fondamentaux et l'acquis en matière pénale doivent orienter les négociations en vue de l'élargissement de l'Union, de façon à garantir l'adaptation de la législation pénale et des systèmes judiciaires des pays candidats,
- J. considérant que des événements récents tels que l'affaire Öcalan ou l'affaire Pinochet font de plus en plus réfléchir à la nécessité et à l'urgence d'instaurer des mécanismes de coopération judiciaire pénale se basant sur des règles minimales communes et sur une coopération accrue entre États membres,
- K. considérant que toutes les autorités policières, au niveau local, national ou européen, doivent faire l'objet d'un contrôle approprié,
- L. considérant que tous les citoyens de l'Union européenne sont préoccupés par leur sécurité et celle de leur famille.

Dispositions de droit pénal

1. rappelle que la convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales constitue la première pierre de l'édifice européen en matière pénale, de laquelle ont pu être dégagés les principes fondamentaux désormais dénominateur juridique et patrimoine culturel communs des États membres de l'Union européenne;
2. accueille, puisqu'elle pourrait constituer un exemple pour des développements futurs, l'étude de Corpus juris contenant des dispositions pénales en matière de protection des intérêts financiers de l'Union européenne, et attend avec intérêt le rapport de la Commission sur les conséquences que le Corpus juris pourrait avoir pour les principes juridiques nationaux;
3. ne se fixe pas pour objectif la création d'un code pénal européen, mais demande la construction progressive d'un système pénal européen qui tienne compte des traditions juridiques des États membres et qui, à partir de ces dernières, établisse des méthodes permettant de combattre et de prévenir la criminalité internationale organisée; dans ce contexte:
 - a) assigne la priorité à l'harmonisation progressive, telle que la prévoient l'article 29, deuxième alinéa, du traité sur l'Union européenne et le plan d'action pour l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, des délits suivants, liés à des phénomènes de criminalité organisée:
 - les crimes contre les enfants (notamment l'exploitation sexuelle),
 - la traite d'êtres humains,
 - le trafic de drogue,
 - le terrorisme,
 - la corruption et la fraude,
 - le blanchiment d'argent,

délits pour lesquels l'Union dispose déjà d'un acquis de base commun;

Mardi 13 avril 1999

- b) considère que des efforts supplémentaires sont nécessaires pour définir des priorités concrètes de l'Union dans les secteurs criminels suivants:
- le trafic d'armes (article 29 du traité UE),
 - les crimes contre l'environnement (plan d'action) et le trafic de matières nucléaires,
 - les crimes de haute technologie (plan d'action) et notamment ceux commis via Internet,
 - le dopage en milieu sportif (conclusions du Conseil européen de Vienne)

pour lesquels il est primordial d'assurer la continuité avec les politiques déjà entreprises au niveau de l'Union en approfondissant en même temps l'étude des implications transfrontalières et en recherchant une approche coordonnée au niveau international;

4. demande que le Conseil et la Commission, pour l'élaboration de ce système, mettent en place un véritable programme législatif, qui puisse exploiter au maximum les moyens prévus par le traité d'Amsterdam, et notamment le droit d'initiative étendu confié à la Commission et les décisions-cadre, dès l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions.

Dispositions et instruments pour les procédures

5. considère que, dans la perspective d'une évolution à moyen et à long termes des procédures pénales au sein de l'Union européenne, un ministère public européen indépendant, agissant parallèlement aux parquets nationaux, pourrait être créé et, dans un premier temps, pourrait servir à centraliser l'information judiciaire sur les enquêtes à caractère transnational en cours ayant trait aux délits repris dans le système pénal européen, pour éviter les doubles emplois et permettre aux autorités d'enquête et judiciaires compétentes de coopérer et de mettre ainsi leurs connaissances et leurs savoir-faire respectifs à disposition, notamment afin de garantir une meilleure coordination des enquêtes elles-mêmes;

6. considère que, dans une phase ultérieure, le ministère public européen pourrait être chargé, par le biais de procureurs délégués, de l'ouverture des enquêtes et de l'exercice de l'action pénale publique devant les juridictions compétentes des États membres pour les délits faisant partie du système pénal européen;

7. souligne qu'un ministère public européen peut assurer le contrôle judiciaire d'Europol étant donné que le traité d'Amsterdam prévoit des activités opérationnelles pour ce service de police européen dépourvu jusqu'ici de contrôle judiciaire et démocratique;

8. souligne qu'un ministère public européen peut également assurer un contrôle judiciaire opportun à l'égard de l'UCLAF/OLAF, dont il est d'ailleurs indispensable de garantir un degré d'indépendance approprié par rapport à la Commission.

Questions institutionnelles

9. sollicite les observations des parlements nationaux lors de l'adoption des actes liés à la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, et s'engage à tout mettre en œuvre pour que les citoyens européens soient informés de manière exhaustive;

10. exige que le Conseil, afin de réaliser le programme législatif ayant trait au système pénal européen, lui permette de jouer pleinement son rôle qui, bien qu'encore consultatif, a été renforcé par le traité d'Amsterdam et qui devient incontournable, au vu du principe de légalité, lorsque les activités de l'Union s'orientent vers le domaine pénal;

11. demande à la Commission d'être pleinement associée à la phase d'évaluation de la faisabilité des mesures liées à l'espace de liberté, de sécurité et de justice et notamment à l'établissement du Corpus juris, et se propose d'inviter les parlements nationaux à un travail en commun pour examiner les différents aspects politiques et constitutionnels découlant des hypothèses de réforme liées au ministère public européen.

Considérations finales

12. invite les pays candidats à se faire les protagonistes du processus de mise en conformité de leur ordre juridique et de leur administration et des réformes;

Mardi 13 avril 1999

13. invite le Conseil à conclure des accords de coopération, aux termes de l'article 38 du traité UE, avec les pays tiers particulièrement touchés par les phénomènes de trafic illicite de drogue, de criminalité organisée, notamment financière (paradis fiscaux), et de terrorisme, pour promouvoir le rapprochement des éléments constitutifs des infractions et des sanctions dans les secteurs concernés.

* * *

14. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil, à la Commission, aux parlements et aux gouvernements des États membres ainsi qu'aux parlements et aux gouvernements des pays candidats.