Parlement européen
2019-2024

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

2022/2051(INL)

10.2.2023

AVIS

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

à l'intention de la commission des affaires constitutionnelles

sur les projets du Parlement européen tendant à la révision des traités
(2022/2051(INL))

Rapporteur pour avis: Juan Fernando López Aguilar

(Initiative – article 47 du règlement intérieur)

PA_INL

SUGGESTIONS

La commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures invite la commission des affaires constitutionnelles, compétente au fond, à incorporer dans la proposition de résolution qu'elle adoptera les suggestions suivantes:

Libertés civiles, justice et affaires intérieures: considérations horizontales

1. soutient les propositions faites par l'assemblée plénière de la conférence sur l'avenir de l'Europe (ci-après la «conférence») le 9 mai 2022 en ce qui concerne les libertés civiles, la justice et les affaires intérieures[1]; réaffirme être favorable à ce qu'une suite adéquate soit donnée à la conférence, en vue de traduire les conclusions de la conférence et les attentes des citoyens en actes concrets; invite l'Union à faire respecter l'état de droit et la démocratie de manière plus systématique et à garantir la protection des droits fondamentaux, et à contrôler le respect de toutes les valeurs consacrées à l'article 2 du traité UE, tant lors de l'adhésion de nouveaux membres que de manière continue pour toutes les politiques de l'Union et dans tous les États membres; rappelle que la pleine mise en place de nombre des mesures proposées par la conférence ne nécessiterait pas de modification du traité, mais des modifications législatives et/ou la meilleure application de la législation existante;

2. souligne que l'adoption de plusieurs propositions législatives dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice a été lente, voire entravée, malgré l'urgence d'agir; demande à la Commission de s'appuyer sur les différentes études réalisées par le service de recherche du Parlement européen afin d'examiner le coût de l'inaction au niveau européen dans ces domaines[2]; demande le remplacement des exigences en matière d'unanimité, figurant dans les traités, pour l'adoption d'actes législatifs dans ces domaines, y compris en ce qui concerne le recours aux «clauses passerelles», par des procédures de vote à la majorité, et préconise le recours systématique à la procédure législative ordinaire afin d'améliorer la capacité de l'Union à agir; estime que, compte tenu du caractère particulièrement sensible de ces questions, toute modification de ces exigences de vote au sein du Conseil devrait garantir un juste équilibre des «pondérations» de vote afin de protéger les intérêts des petits pays;

3. estime que toute modification de la répartition des compétences entre l'Union et les États membres dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice devrait respecter pleinement les principes consacrés par le titre I du traité UE, en particulier l'article 2, l'article 4, paragraphe 2, l'article 4, paragraphe 3, l'article 5 et l'article 6;

4. souligne que l'article 68 du traité FUE sert de justification à un droit d'initiative de fait du Conseil européen dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice; souligne que l'adoption par le Conseil européen de programmes opérationnels pluriannuels dans ce domaine sans obligation de consulter le Parlement ou la Commission devrait être révisée compte tenu de l'incidence particulièrement importante de ces politiques sur les droits fondamentaux des citoyens; demande que cette compétence soit attribuée au

[1] En particulier les propositions suivantes: 22, 25, 26, 27, 28, 29, 31, 34, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44 et 45.
[2] Pour un aperçu, voir https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/631730/EPRS_BRI(2019)631730_EN.pdf.

Parlement et au Conseil sur un pied d'égalité;

Démocratie, état de droit et protection des droits fondamentaux

5. souligne que le principal instrument politique de l'Union pour faire face aux menaces et aux violations systémiques de l'état de droit dans les États membres, à savoir l'article 7 du traité UE, s'est avéré totalement inefficace étant donné que la situation de l'état de droit s'est encore détériorée depuis l'activation de la procédure tant à l'égard de la Pologne que de la Hongrie[3]; estime, dès lors, qu'il est nécessaire de modifier l'article 7 du traité UE comme suit: revoir les seuils pour la prise de vote du Conseil prévus à l'article 7, paragraphe 1, du traité UE, en passant du vote à la majorité des quatre cinquièmes au vote à la majorité qualifiée, et abolir les exigences en matière d'unanimité prévues à l'article 7, paragraphe 2, du traité UE; exiger du Conseil qu'il invite un représentant de l'organe qui a soumis la proposition motivée à la présenter, qu'il informe rapidement et pleinement, à chaque étape de la procédure, l'institution qui déclenche l'article 7, paragraphe 1, du traité UE[4], qu'il organise au moins deux auditions par pays concerné par semestre de manière régulière, structurée et ouverte, qu'il élabore des recommandations par pays et évalue leur mise en œuvre au titre de l'article 7, paragraphe 1, du traité UE; associer le Parlement et la Commission à l'élaboration des modalités en matière d'auditions au titre de l'article 7, paragraphe 1, du traité UE[5]; autoriser le Parlement à déclencher l'article 7, paragraphe 2, du traité UE; indiquer que les États membres, la Commission et le Parlement envisagent de déclencher l'article 7, paragraphe 2, du traité UE si la procédure prévue à l'article 7, paragraphe 1, du traité UE dure plus de cinq ans; préciser les droits découlant de l'application des traités qui peuvent être suspendus en vertu de l'article 7, paragraphe 3, du traité UE, y compris le droit d'exercer la présidence du Conseil; inviter l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la «FRA») à apporter sa contribution lors des auditions au titre de l'article 7, paragraphe 1;

6. prend acte de l'absence d'initiative ou d'action efficace de la Commission pour remédier, y compris sous la forme de procédures d'infraction, aux violations ou à la non-application du droit de l'Union dans les domaines de la liberté, de la sécurité et de la justice, malgré la détérioration avérée de la situation dans plusieurs États membres; constate que les appels répétés du Parlement à l'action sont restés sans réponse; estime dès lors qu'il est nécessaire de renforcer les moyens dont dispose le Parlement pour contrôler les activités de la Commission en matière de suivi et d'application du droit de l'Union;

7. constate que les traités ne prévoient actuellement aucune base juridique permettant de légiférer en vue de défendre et de promouvoir les valeurs communes énoncées à l'article 2 du traité UE et que cette lacune a gravement restreint les possibilités de

[3] Résolution du Parlement européen du 16 janvier 2020 sur les auditions en cours au titre de l'article 7, paragraphe 1, du traité UE en ce qui concerne la Pologne et la Hongrie (2020/2513(RSP)); résolution du Parlement européen du 5 mai 2022 sur les auditions en cours au titre de l'article 7, paragraphe 1, du traité UE en ce qui concerne la Pologne et la Hongrie (2022/2647(RSP)).
[4] Résolution du Parlement européen du 16 janvier 2020 sur les auditions en cours au titre de l'article 7, paragraphe 1, du traité UE en ce qui concerne la Pologne et la Hongrie (2020/2513(RSP)).
[5] Résolution du Parlement européen du 7 octobre 2020 sur la création d'un mécanisme de l'Union pour la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux (2020/2072(INI)).

l'Union de créer des mécanismes appropriés et efficaces pour remédier aux menaces nationales qui pèsent sur les valeurs communes; estime qu'il est essentiel pour la protection de tous que l'Union soit en mesure de lutter efficacement contre tout recul démocratique dans les États membres; préconise l'ajout d'une disposition qui permettrait à l'Union, par voie de procédure législative ordinaire, d'introduire de nouveaux mécanismes aux fins de suivi et d'évaluation structurels de l'évolution de la situation au regard des valeurs de l'article 2 du traité UE dans chacun des États membres et de son application; estime que de tels mécanismes devraient comporter des rapports annuels évaluant s'il y a eu des lacunes, un risque de violation grave ou une violation effective des valeurs de l'article 2 du traité UE dans chacun des États membres, ainsi que formuler des recommandations par pays assorties de délais de mise en œuvre, d'objectifs et de mesures concrètes à prendre, ainsi que de critères de référence pour mesurer les progrès et des méthodes pour les relier aux mesures d'exécution pertinentes; estime que cette disposition devrait permettre la création d'autres mécanismes d'exécution, y compris des mesures financières appropriées prises par le Conseil à la majorité qualifiée, telles que la suspension des engagements et des paiements, également dans les cas où il n'existe aucun lien direct avec la bonne gestion financière du budget de l'Union ou la protection des intérêts financiers de l'Union; souligne que la mise en place d'un tel mécanisme contribuera à renforcer la confiance mutuelle entre les États membres et améliorera ainsi le fonctionnement du principe de reconnaissance mutuelle;

8. demande que la charte des droits fondamentaux soit incluse et constitue le deuxième chapitre du traité sur l'Union européenne afin que les droits et libertés fondamentaux occupent une place plus importante dans les traités fondateurs; demande l'ajout dans les traités d'une disposition horizontale relative aux droits fondamentaux similaire aux articles 8, 9 et 10 du traité FUE, afin d'intégrer l'obligation horizontale de l'Union d'intégrer une perspective relative aux droits fondamentaux dans toutes les politiques à tous les niveaux et à tous les stades, exigeant ainsi des colégislateurs, tout comme de l'ensemble des institutions, organes et organismes de l'Union et des États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union, qu'ils respectent les droits fondamentaux de l'Union et promeuvent leur application dans toutes leurs activités; estime en outre qu'il est nécessaire de contraindre les institutions, organes et organismes de l'Union à inclure des mécanismes de contrôle des droits fondamentaux et des clauses d'évaluation qui devraient comporter des objectifs et des critères de référence clairs, en particulier chaque fois que l'Union légifère dans des domaines d'action sensibles au regard des droits fondamentaux, y compris l'espace de liberté, de sécurité et de justice (intégration renforcée des droits fondamentaux);

9. rappelle que les attentes des citoyens, exprimées à la conférence, dépassent la stricte interprétation du premier paragraphe de l'article 51 de la charte des droits fondamentaux selon lequel la charte s'applique aux États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union, et qu'il convient de s'efforcer de garantir le respect effectif des droits fondamentaux dans toute la mesure du possible; appelle donc de ses vœux l'extension du champ d'application de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne à l'égard des États membres; estime qu'à cet effet, l'article 51, paragraphe 1, de la charte devrait être révisé de manière à préciser que les droits reconnus par la charte devraient protéger les personnes chaque fois que

les États membres agissent dans le cadre d'une compétence de l'Union, qu'elle soit exclusive ou partagée, «même si cette compétence n'a pas encore été exercée par l'Union»[6];

10. demande l'élaboration d'un statut de citoyenneté européenne prévoyant des droits et des libertés propres aux citoyens, ce qui rendrait les valeurs et les droits européens plus tangibles pour les citoyens de l'Union;

11. rappelle que la citoyenneté de l'Union est accordée sur la base de la nationalité d'un État membre, ce qui restreint l'accès aux droits conférés par cette citoyenneté pour les citoyens de pays hors UE résidant sur le territoire de l'Union, tels que les citoyens des pays tiers ayant le statut de résident de longue durée dans l'Union; demande la révision de l'article 20 du traité FUE par l'introduction d'un nouveau paragraphe 2 bis qui indiquerait, sans préjudice de la compétence dont jouissent les États membres pour l'octroi de leur citoyenneté, que la jouissance des droits mentionnés à l'article 20, paragraphe 2, devrait être étendue aux citoyens de pays hors UE résidant sur le territoire de l'Union, notamment les citoyens de pays tiers ayant le statut de résident de longue durée dans l'Union; demande l'interdiction dans les traités des programmes de citoyenneté contre investissement dans lesquels la citoyenneté nationale et la citoyenneté de l'Union sont proposées à des ressortissants de pays tiers en échange de contreparties principalement financières;

12. constate que certains États membres n'accordent pas le droit de vote à leurs élections nationales à leurs citoyens qui résident dans d'autres États membres; juge contraire aux valeurs démocratiques européennes le fait que ces citoyens de l'Union soient par conséquent privés de leur droit de vote pour avoir exercé leur droit fondamental à la liberté de mouvement garanti par le droit de l'Union; demande l'inscription dans les traités du principe qui garantirait à tout citoyen de l'Union le droit de vote aux élections locales, régionales, nationales et européennes;

13. appelle à établir la FRA comme autorité indépendante des droits de l'homme, similaire aux institutions nationales des droits de l'homme et conforme aux principes de Paris de l'Assemblée générale des Nations unies de 1993, afin de protéger et de promouvoir la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne à l'aide des politiques et des pratiques des institutions, des organes, des bureaux et des agences de l'Union, et des États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union; estime qu'il est pour cela nécessaire de prévoir une base juridique dans les traités pour la création d'une autorité de l'Union pour les droits fondamentaux, pour la garantie de son indépendance et pour l'utilisation de la procédure législative ordinaire pour adopter et modifier son mandat; appelle à habiliter cette nouvelle autorité à former des recours au titre de l'article 263 du traité FUE pour violation de la charte; demande l'élargissement de son mandat, en incluant le pouvoir de traiter les plaintes et la consultation obligatoire de la FRA par la Commission lors de l'élaboration de propositions d'actes législatifs ou de recommandations ayant une incidence sur les droits fondamentaux;

14. juge que le pouvoir de former des recours au titre de l'article 263 du traité FUE pour violation du droit à la protection des données doit être accordé au Contrôleur européen

[6] Selon les conclusions de l'avocat général Sharpston du 30 septembre 2010 dans l'affaire C3-34/09, Zambrano.

de la protection des données;

15. plaide en faveur de l'introduction dans le traité FUE d'une nouvelle compétence partagée de l'Union pour la mise en place d'un cadre juridique efficace contre la désinformation;

16. regrette fortement que la législation horizontale de l'Union relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de religion ou de convictions, de handicap, d'âge ou d'orientation sexuelle n'ait toujours pas été adoptée depuis la proposition de la Commission de 2008, en raison d'un blocage au niveau du Conseil, en dépit des demandes répétées du Parlement; estime dès lors nécessaire que les mesures de l'Union visant à lutter contre les discriminations sur la base de l'article 19 du traité FUE soient adoptées conformément à la procédure législative ordinaire afin d'assurer un niveau minimal uniforme de protection au sein de l'Union aux personnes victimes de discrimination; demande que l'article 19 du traité FUE couvre également les motifs liés au genre, à l'identité de genre, à l'expression de genre ou aux caractéristiques sexuelles, à l'origine sociale, aux caractéristiques génétiques, à la langue, aux opinions politiques ou à toute autre opinion, à l'appartenance à une minorité nationale, à la fortune et à la naissance, ainsi que la discrimination intersectionnelle;

17. demande l'inclusion, à l'article 8 du traité FUE, d'une référence aux inégalités entre les hommes et les femmes et l'obligation pour l'Union de s'efforcer, dans ses différentes politiques, de lutter contre toutes les formes de violence fondée sur le genre, y compris en prenant toutes les mesures nécessaires pour prévenir et sanctionner ces actes criminels ainsi que pour soutenir et protéger les victimes;

18. demande l'introduction, à l'article 10 du traité FUE, des motifs liés au genre, à l'identité de genre, à l'expression de genre ou aux caractéristiques sexuelles, ainsi que de tous les autres motifs mentionnés à l'article 21, paragraphe 1, de la charte, tels que la couleur, les caractéristiques génétiques, la langue, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité, la fortune et la naissance, afin que l'Union lutte contre la discrimination dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et actions;

19. demande l'inclusion, à l'article 21, paragraphe 1, de la charte, du genre, de l'identité de genre, de l'expression de genre et des caractéristiques sexuelles, afin d'interdire également explicitement la discrimination fondée sur ces motifs;

20. souligne que l'article 2 du traité UE inclut explicitement les droits des personnes appartenant à des minorités parmi les principes constitutionnels de l'Union; réclame des actions, notamment des actes législatifs de l'Union, visant à protéger les personnes appartenant à des minorités et à protéger les cultures et les langues des minorités nationales et linguistiques traditionnelles; demande également à l'Union d'adhérer à la charte européenne des langues régionales ou minoritaires et à la convention-cadre pour la protection des minorités nationales du Conseil de l'Europe;

21. estime qu'il est nécessaire de garantir le droit d'accès à la santé et aux droits en matière de sexualité et de procréation pour tous dans l'ensemble de l'Union; demande d'inclure, dans un nouvel article de la charte des droits fondamentaux, le droit de toute

personne à l'autonomie corporelle, à un accès libre et éclairé à la santé et aux droits en matière de sexualité et de procréation ainsi qu'à tous les services de santé connexes, sans discrimination, y compris à un avortement sûr et légal; demande le remplacement de l'article 4, paragraphe 2, point k), du traité FUE par «les enjeux communs de sécurité en matière de santé publique et la protection de la santé humaine, notamment la santé et les droits en matière de sexualité et de procréation.»;

22. demande l'inclusion de l'objectif climatique à l'article 37 de la charte des droits fondamentaux;

23. demande que les mesures relatives au droit de la famille ayant une incidence transfrontalière soient adoptées conformément à la procédure législative ordinaire;

Politiques relatives aux contrôles aux frontières, à l'asile et à l'immigration

24. réaffirme les objectifs et les principes généraux du traité sur lesquels se fondent les politiques communes dans les domaines des frontières, de l'asile et de l'immigration, tels que la libre circulation sans contrôles aux frontières intérieures et une gestion efficace des frontières communes au titre de l'article 67, de l'article 77 et de l'article 79, paragraphe 2, point b), du traité FUE, le non-refoulement au titre de l'article 78, paragraphe 1, du traité FUE, le traitement équitable des ressortissants de pays tiers, la lutte contre la migration irrégulière et la traite des êtres humains ou le principe de solidarité et de partage équitable des responsabilités entre les États membres au titre de l'article 80 du traité FUE, qui devrait être utilisé comme base juridique complémentaire pour la législation dans le cadre de ce chapitre du traité;

25. estime qu'ils constituent une base solide pour répondre aux demandes exprimées par les citoyens lors de la conférence[7], notamment renforcer le rôle de l'Union en matière de migration légale, d'asile, de lutte contre la migration irrégulière et la traite des êtres humains et en matière de gestion appropriée des frontières communes de l'Union européenne, dans le respect des droits fondamentaux, ainsi que procéder à une réforme du régime d'asile européen commun, appliquer des règles communes uniformes dans tous les États membres en matière d'accueil des migrants et améliorer les politiques d'intégration dans tous les États membres;

26. constate toutefois que l'action au niveau de l'Union reste incomplète principalement en raison du déséquilibre institutionnel entre les colégislateurs; recommande dès lors que la procédure législative ordinaire s'applique à toutes les politiques de l'Union en ce qui concerne les contrôles aux frontières, l'asile et l'immigration, y compris pour l'évaluation de la mise en œuvre de ces politiques (article 70 du traité FUE); demande que plus de compétences soient partagées entre l'Union et les États membres de sorte à poursuivre les objectifs fixés au chapitre II, titre V, du traité FUE et dans le plein respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité, y compris pour les mesures d'intégration qui ne sont pas encore couvertes bien que l'intégration et l'inclusion des ressortissants de pays tiers soient fondamentales pour les efforts visant à élaborer des règles communes relatives à leur arrivée et à leur séjour dans l'Union et soient des

[7] Recommandations 41 à 45, voir https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20220509RES29121/20220509RES29121.pdf

éléments essentiels de la mise en œuvre du régime d'asile européen commun;

Coopération judiciaire en matière pénale et coopération policière

27. estime que des mesures législatives de nature horizontale instaurant des principes qui établissent des normes minimales dans le droit pénal de l'Union renforceraient la confiance mutuelle entre les États membres et amélioreraient ainsi l'efficacité de la coopération judiciaire tout en respectant le principe de subsidiarité; appelle de ses vœux l'introduction d'une compétence de l'Union à l'article 82 du traité FUE afin d'établir des normes minimales de conditions de détention provisoire et de garde à vue, ainsi que celle de normes minimales concernant la recevabilité des preuves, dans le plein respect du droit à un procès équitable dans le cadre des procédures pénales; demande la modification des traités afin de codifier la jurisprudence de la CJUE relative à la limitation, dans les cas exceptionnels, de la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires prises par un État membre lorsqu'il existe des lacunes systémiques ou généralisées qui affectent le système judiciaire de l'État membre en question;

28. demande que le Parlement soit davantage associé, dans le cadre de la procédure législative spéciale prévue à l'article 83, paragraphe 1, du traité FUE, à la détection de nouveaux domaines de criminalité particulièrement grave revêtant une dimension transfrontière; demande l'inclusion de la criminalité environnementale, des crimes et des discours de haine et de la violence fondée sur le genre dans la liste des «euro-crimes».

INFORMATIONS SUR L'ADOPTION
PAR LA COMMISSION SAISIE POUR AVIS

Date de l'adoption	6.2.2023
Résultat du vote final	+: 35 –: 18 0: 0
Membres présents au moment du vote final	Konstantinos Arvanitis, Katarina Barley, Theresa Bielowski, Karolin Braunsberger-Reinhold, Patrick Breyer, Annika Bruna, Lena Düpont, Lucia Ďuriš Nicholsonová, Cornelia Ernst, Maria Grapini, Evin Incir, Sophia in 't Veld, Patryk Jaki, Fabienne Keller, Łukasz Kohut, Moritz Körner, Alice Kuhnke, Jeroen Lenaers, Juan Fernando López Aguilar, Lukas Mandl, Erik Marquardt, Javier Moreno Sánchez, Maite Pagazaurtundúa, Paulo Rangel, Diana Riba i Giner, Isabel Santos, Tineke Strik, Ramona Strugariu, Milan Uhrík, Tom Vandendriessche, Elena Yoncheva, Javier Zarzalejos
Suppléants présents au moment du vote final	Susanna Ceccardi, Gwendoline Delbos-Corfield, José Gusmão, Dietmar Köster, Alessandra Mussolini, Matjaž Nemec, Janina Ochojska, Anne-Sophie Pelletier, Thijs Reuten, Axel Voss
Suppléants (art. 209, par. 7) présents au moment du vote final	Aurélia Beigneux, Milan Brglez, Katalin Cseh, Marie Dauchy, Paolo De Castro, José Manuel Fernandes, Tomasz Frankowski, Vlad Gheorghe, Martin Hojsík, Max Orville, Mounir Satouri

VOTE FINAL PAR APPEL NOMINAL
EN COMMISSION SAISIE POUR AVIS

35	+
S&D	Katarina Barley, Milan Brglez, Paolo De Castro, Maria Grapini, Evin Incir, Łukasz Kohut, Dietmar Köster, Juan Fernando López Aguilar, Javier Moreno Sánchez, Theresa Bielowski, Matjaž Nemec, Thijs Reuten, Isabel Santos, Elena Yoncheva
Renew	Katalin Cseh, Lucia Ďuriš Nicholsonová, Vlad Gheorghe, Martin Hojsík, Sophia in 't Veld, Fabienne Keller, Moritz Körner, Max Orville, Maite Pagazaurtundúa, Ramona Strugariu
Verts/ALE	Patrick Breyer, Gwendoline Delbos-Corfield, Alice Kuhnke, Erik Marquardt, Diana Riba i Giner, Mounir Satouri, Tineke Strik
The Left	Konstantinos Arvanitis, Cornelia Ernst, Anne-Sophie Pelletier, Miguel Urbán Crespo

18	-
PPE	Karolin Braunsberger-Reinhold, Lena Düpont, José Manuel Fernandes, Tomasz Frankowski, Jeroen Lenaers, Lukas Mandl, Alessandra Mussolini, Janina Ochojska, Paulo Rangel, Axel Voss, Javier Zarzalejos
ID	Aurélia Beigneux, Annika Bruna, Susanna Ceccardi, Marie Dauchy, Tom Vandendriessche
ECR	Patryk Jaki
NI	Milan Uhrík

0	0

Légende des signes utilisés:
+ : pour
- : contre
0 : abstention