

Justice et affaires intérieures

Programme de Stockholm fixant les grandes orientations de l'Union européenne en matière de justice, de liberté et de sécurité pour les années 2010-2014

*Audition de M. Jacques Barrot
vice-président de la Commission européenne*

M. Hubert Haenel :

Nous sommes heureux de vous accueillir aujourd'hui pour évoquer le futur programme de Stockholm sur les priorités à retenir dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice. Je rappelle que vous avez présenté, le 10 juin dernier, une communication qui servira de base aux travaux qui seront conduits sous la présidence suédoise, selon un calendrier que vous pourrez nous préciser.

Notre commission a désigné Mme David, MM. Peyronnet et Portelli, comme rapporteurs sur ce futur programme. Ils vous ont rencontré à Bruxelles avant même que vous ne rendiez publique votre communication. Ils ont eu aussi à cette occasion divers contacts notamment avec vos services, ceux du contrôleur européen pour la protection des données et la représentation permanente de la Suède. Ils auront certainement à cœur de vous interroger dans un instant.

Comme vous le savez, ces sujets revêtent des enjeux très importants et intéressent très directement la vie quotidienne de nos concitoyens. Il y a donc là matière à développer une « Europe du concret » dont les effets positifs puissent être immédiatement ressentis dans les opinions publiques.

Ces questions intéressent aussi les compétences traditionnelles des États membres. C'est pourquoi, encore plus que dans d'autres domaines, l'Europe doit apporter la preuve de la « plus-value » qu'elle peut apporter. C'est aussi la raison pour laquelle les parlements nationaux sont particulièrement attachés à être associés étroitement comme les y invite le traité de Lisbonne.

Dans ce contexte, nous serons très intéressés de connaître votre appréciation sur les progrès qui ont été accomplis dans le cadre du programme de La Haye qui arrive à son terme, mais aussi sur les difficultés qui demeurent.

Vous pourrez aussi nous indiquer si l'incertitude qui persiste encore sur l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne ne constitue pas une difficulté pour la préparation de ce futur programme de Stockholm. Nous savons, en effet, que, s'il entre en vigueur, le traité de Lisbonne aura des effets importants sur les conditions dans lesquelles sont définies et mises en œuvre les politiques dans ces domaines de liberté, de sécurité et de justice.

Nous écouterons aussi avec intérêt vos analyses sur les défis qui devront être relevés dans les prochaines années et sur les priorités que la Commission européenne a souhaité mettre en avant. Faudra-t-il envisager l'adoption, en grand nombre, de nouveaux instruments juridiques ? Dans quels domaines en particulier ? Comment parvenir à renforcer la coopération opérationnelle qui, à mon sens, constitue un enjeu crucial ? Ne faudra-t-il pas admettre que sur certains sujets, comme ce fut le cas dans le passé par exemple pour Schengen, certains États membres puissent avancer ensemble avant d'entraîner les autres à partir des résultats qu'ils auront obtenus ?

M. Jacques Barrot :

Ce futur programme de Stockholm concerne un domaine qui est par nature très régalién. Il faut donc effectivement vérifier la valeur ajoutée que peut apporter l'Union européenne. Il y a encore beaucoup à faire parce que la lourdeur de la procédure intergouvernementale appliquée dans le cadre du troisième pilier n'a pas permis d'avancer dans de bonnes conditions.

L'Union européenne, qui constitue un grand marché de 500 millions de consommateurs, doit aussi devenir un véritable espace de liberté dans lequel la citoyenneté européenne pourra s'exercer pleinement. Affirmer cette citoyenneté, c'est la clé de voûte du futur programme de Stockholm. La préparation de ce programme ne peut anticiper sur la ratification définitive du traité de Lisbonne, mais très clairement l'entrée en vigueur de ce traité permettra d'accélérer la concrétisation du programme.

L'avenir nous réserve de multiples défis auxquels la Commission européenne entend répondre. Plus de 8 millions d'Européens choisissent de vivre dans un autre État membre. Cependant, ils sont encore confrontés à de nombreux obstacles pour l'exercice de ce droit. Les questions de justice civile vont devenir plus importantes. Dans l'Union, on constate déjà qu'une succession sur dix a une dimension transnationale. La cybercriminalité, qui ne connaît pas de frontières, est en constante évolution. En 2008, 1 500 sites Internet présentaient des contenus à caractère pédopornographique. Il y a 1 636 points d'entrée sur le territoire de l'Union et, en 2006, le nombre de passages a été d'environ 900 millions. Dans un monde ouvert, dans lequel la mobilité des personnes est croissante, assurer une gestion efficace des frontières extérieures constitue un défi majeur. En 2006, 18,5 millions de ressortissants de pays tiers ont été enregistrés dans l'Union, soit près de 4 %

de la population totale. Les pressions migratoires sont susceptibles d'augmenter. Selon les estimations, environ 8 millions d'immigrés irréguliers vivent sur le territoire de l'Union européenne, nombre d'entre eux travaillant dans l'économie informelle. Faire face aux facteurs d'attraction de l'immigration clandestine et rendre efficaces les politiques de lutte contre l'immigration irrégulière sont des questions majeures pour les années à venir.

Dans sa communication rendue publique le 10 juin, la Commission européenne a retenu quatre chapitres pour le futur programme de Stockholm. En premier lieu, il faut **promouvoir les droits des citoyens**. À cette fin, l'Union doit en particulier se doter d'un régime complet de protection des données personnelles couvrant l'ensemble de ses compétences afin de refléter au mieux les exigences liées aux évolutions technologiques. La mise en place d'une certification européenne doit être examinée. Un cadre renforcé de coordination et de coopération doit être mis en place en matière de protection consulaire. Par exemple, afin de prévenir le renouvellement des dysfonctionnements observés à la suite des attentats de Bombay, il faut clarifier le concept d'« État pilote » en cas de crise. En vue des élections européennes de 2014, il convient de réfléchir à des mesures incitatives pour les citoyens. Il faudra faciliter l'inscription sur les listes électorales et voter le même jour, par exemple le 9 mai. Il serait en outre souhaitable que les campagnes électorales se concentrent sur les véritables débats européens.

En deuxième lieu, nous voulons **faciliter la vie des citoyens** en promouvant une Europe du droit et de la justice. À cet effet, il faudra supprimer totalement les procédures intermédiaires (exequatur) pour l'exécution des décisions de justice d'un État membre à l'autre afin de rendre l'espace judiciaire européen plus efficace. L'effort de formation des juges devra être renforcé et systématisé. D'ici la fin du programme pluriannuel, on devrait poursuivre l'objectif d'une formation européenne systématique pour tous les nouveaux juges et procureurs à une étape de leur cursus de formation. Au moins la moitié des juges et procureurs devrait avoir suivi une formation européenne ou participer à un échange avec un autre État. Nous souhaitons aussi renforcer le système d'évaluation judiciaire : le développement de la reconnaissance mutuelle devra s'accompagner d'une évaluation périodique de la mise en œuvre des politiques de l'Union en matière de justice. En matière pénale, il faut poursuivre le rapprochement du droit matériel concernant certaines infractions graves qui doivent faire l'objet de définitions et de sanctions communes. L'Union européenne devra renforcer l'accès à la justice. L'initiative *e-justice* constitue une excellente opportunité et le portail commun devrait être réalisé d'ici la fin de l'année. Certaines procédures européennes, par exemple l'injonction de payer européenne ou le règlement de litiges de faibles montants pourront à moyen terme se faire en ligne. L'Union devra envisager la suppression de toutes formalités de légalisation des actes authentiques entre les États membres. Le cas échéant, il faudra envisager la création d'actes authentiques européens. Par ailleurs, des moyens juridiques

doivent être mobilisés pour soutenir l'activité économique. L'exécution des décisions de justice devra être améliorée notamment par la création d'une procédure de saisie bancaire européenne. Dans le domaine du droit des contrats, un régime spécifiquement européen, optionnel, devra être proposé aux entreprises (« 28^e régime »). Ce régime semblable à ceux élaborés dans d'autres domaines du marché intérieur comme celui de la société européenne ou de la marque communautaire serait favorable au développement des échanges intracommunautaires.

Nous voulons par ailleurs **une Europe qui protège**. À cette fin, il faudra mieux coordonner les différentes politiques. Il faudra élaborer une stratégie de sécurité intérieure destinée à lutter contre le terrorisme et la criminalité organisée. Les politiques de la coopération policière, de la justice pénale et de la gestion des frontières, aujourd'hui trop compartimentées, devront être mieux intégrées et coordonnées. Il faudra aussi veiller à disposer d'une architecture des systèmes d'information assurant l'interopérabilité et la cohérence. Afin de soutenir ces efforts, l'établissement à terme d'un fonds pour la sécurité intérieure pourra être envisagé. Nous voulons créer un programme d'échange pour les policiers et renforcer celui qui existe pour les professions judiciaires (« Erasmus » des policiers et professions judiciaires). Il sera nécessaire de mettre en place un véritable mandat européen d'obtention de preuves se substituant à tous les instruments juridiques existants. En matière pénale, nous voulons renforcer les droits de la défense en instituant des garanties procédurales dans les procédures pénales qui pourront s'étendre à la protection de la présomption d'innocence et à la détention provisoire. Pour améliorer la gestion intégrée des frontières, le rôle de coordination de Frontex doit être renforcé. Ses capacités opérationnelles doivent être développées, notamment à travers de futurs bureaux régionaux. Les systèmes d'information (SIS II, VIS) devront entrer dans une phase totalement opérationnelle. Un système d'enregistrement électronique des entrées et sorties et un programme de voyageurs enregistrés devront être établis. L'éventualité d'un système d'autorisation préalable de voyages devra être étudiée. Il faudra aussi mettre en place un « visa Schengen » européen. Progressivement, le système de visa européen devra évoluer vers un système de délivrance fondé sur l'appréciation du risque individuel et non de la nationalité.

Nous souhaitons mettre en place une politique européenne de lutte contre la criminalité organisée qui soit fondée sur la mobilisation optimale de tous les outils disponibles. Cinq grands types de criminalité seront ciblés en priorité : la traite des êtres humains, l'exploitation sexuelle des enfants et la pédopornographie, la cybercriminalité, la criminalité économique et la lutte contre la drogue. L'Union doit enfin renforcer les outils de maîtrise du risque terroriste en luttant efficacement contre la radicalisation, l'utilisation croissante d'Internet par les terroristes et le financement du terrorisme. Les instruments de lutte contre le financement du terrorisme devront être adaptés aux nouvelles vulnérabilités potentielles du système financier et aux nouvelles

méthodes de paiement utilisées par les terroristes. Nous devons disposer d'un mécanisme permettant, d'une part, la surveillance adéquate des flux financiers, et, d'autre part, l'identification efficace et transparente des personnes ou des groupes susceptibles de financer le terrorisme.

Enfin, nous voulons **promouvoir une société plus intégrée pour le citoyen à travers une Europe responsable et solidaire en matière d'immigration et d'asile**. Afin de faciliter l'analyse et la compréhension des phénomènes migratoires, la création d'un observatoire des flux pourra être examinée. Cet observatoire permettra la diffusion et l'exploitation systématique des travaux et des sources disponibles ainsi que la mise à disposition de données comparables sur la migration. L'Union doit se doter d'un code de l'immigration assurant aux immigrés légaux un niveau de droits uniforme et comparable à celui des citoyens communautaires. L'Union doit se doter de règles communes pour gérer efficacement le regroupement familial et soutenir les efforts des États membres en matière d'intégration au moyen d'un mécanisme conjoint de coordination. Nous avons adopté récemment la « carte bleue » européenne. Je proposerai à la rentrée deux textes relatifs respectivement aux travailleurs saisonniers et aux stagiaires. Pour la lutte contre l'immigration irrégulière, l'Union a adopté la directive « Retour » ainsi qu'une directive prévoyant des sanctions contre les employeurs de travailleurs clandestins. Il nous faudra aussi avoir un dialogue beaucoup plus soutenu avec les pays d'émigration.

L'Union doit devenir un véritable espace commun et solidaire de protection avec une procédure d'asile unique et un statut uniforme de protection internationale. Je dois dire que les États membres ne semblent pas pressés de passer aux actes pour traduire concrètement les engagements pris dans le cadre du Pacte européen sur l'immigration et l'asile. J'ai proposé plusieurs textes en vue de mieux harmoniser les conditions d'accueil, d'assouplir le règlement de Dublin sur la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile et de mettre en place un Bureau européen d'appui pour soutenir les pays subissant une pression particulière. En septembre, je proposerai deux nouveaux textes destinés à mieux harmoniser les procédures d'asile et les modes de protection. L'Union doit assurer le partage des responsabilités pour l'accueil et l'intégration des réfugiés, y compris par l'établissement d'un mécanisme volontaire de réinstallation interne entre États membres et un traitement commun des demandes d'asile. À cet égard, je salue l'initiative de la France qui vient d'accueillir 80 réfugiés dont le statut avait été reconnu à Malte. À plus long terme, le principe de reconnaissance mutuelle de toutes les décisions d'octroi de statut de protection facilitera les transferts de protection. Une politique d'asile solidaire avec les pays tiers confrontés à des flux importants de réfugiés doit être poursuivie. L'Union devra étendre les programmes de protection régionale et approfondir ses efforts en matière de réinstallation.

Ce programme pluriannuel va donner lieu à débat au Parlement européen et lors de la réunion ministérielle informelle du mois de juillet. Il sera adopté par le Conseil européen de décembre. La présidence espagnole sera ensuite chargée d'élaborer un plan d'action. Je veux souligner à nouveau que l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne permettra de lever les blocages résultant du troisième pilier intergouvernemental. Il ne faut pas exclure le recours à des coopérations renforcées. L'exemple récent du traité de Prüm a montré l'intérêt d'une telle coopération. Mais je dois dire qu'il est parfois difficile de concrétiser ces coopérations, comme l'a montré l'exemple récent du règlement des divorces transfrontaliers à la suite du refus par la Suède de devoir appliquer dans ce domaine une loi autre que la loi suédoise. Le recours à une telle coopération a divisé les États membres en deux groupes au sein du Conseil.

M. Hubert Haenel :

Je constate que, dans cette affaire, un État membre sur les vingt-sept que compte l'Union européenne a pu exercer un véritable droit de veto.

M. Jean-Claude Peyronnet :

Sera-t-il vraiment possible d'aller plus loin une fois le traité de Lisbonne entré en vigueur ?

Il y a un vrai risque que, dans le contexte de crise économique actuelle, les États membres fassent preuve de rigidité sur la question de l'immigration. Ce qui susciterait des difficultés ultérieures, notamment au regard du défi que constitue le vieillissement de la population.

Vous avez récemment déclaré qu'il y avait un risque de déséquilibre démocratique en Grèce en raison d'une immigration incontrôlée. Est-ce vraiment le cas ?

M. Hugues Portelli :

La libre circulation constitue la base même de la construction européenne. Assurer une sécurité totale aux citoyens pour leur permettre d'exercer pleinement ce droit doit constituer la première des priorités.

Mme Annie David :

Le programme pluriannuel envisage-t-il des actions spécifiques pour améliorer la situation des Roms ?

En ce qui concerne la protection des données personnelles, qu'en sera-t-il des droits des citoyens non européens, en particulier des demandeurs d'asile ?

Ce serait une bonne chose de supprimer la procédure d'exequatur. Mais quel sera l'impact du programme pluriannuel sur la réduction des différences entre les systèmes judiciaires de nos partenaires et le système français, notamment au regard du droit à la présomption d'innocence ?

La possibilité ouverte par la directive « Retour » d'une rétention pouvant se prolonger jusqu'à 18 mois sera-t-elle maintenue, ce qui serait inacceptable ? Va-t-on renforcer la coopération avec les pays d'origine en matière d'immigration ?

M. Richard Yung :

Je crois qu'il ne faut pas hésiter à utiliser la méthode de la coopération renforcée qui a permis d'avancer au cours des dix dernières années.

Il faut aboutir à une liberté totale de circulation et d'installation des citoyens européens. Or, je constate qu'il n'est pas possible actuellement de s'installer dans certains États membres sans avoir au préalable un contrat de travail.

Dans le domaine du droit de la famille, les progrès ont jusqu'à présent résulté d'accords bilatéraux, notamment avec l'Allemagne. La Commission européenne pourrait utilement prendre des initiatives dans ce domaine. Plus de volontarisme est par ailleurs nécessaire pour faire progresser la coopération consulaire qui en est encore à ses balbutiements. Pour la délivrance des « visas Schengen », chaque grand État membre continue à maintenir des bureaux consulaires dans certaines grandes villes américaines, désertant le reste du territoire du pays. Il faudrait donc progresser sur la mise en place de bureaux communs, mieux répartis sur l'ensemble du territoire, pour la délivrance de ces visas.

M. Pierre Bernard-Reymond :

Un mécanisme de coopération et de vérification portant notamment sur la lutte contre la corruption a été mis en place pour la Bulgarie et la Roumanie. Mais force est de constater que ce phénomène concerne également, à des degrés divers, le reste de l'Union. Or, celle-ci ne semble pas encore déterminée à avoir une politique de lutte contre la corruption tant au plan interne que dans son action extérieure.

Pour la gestion des flux migratoires, la France a passé huit accords avec des pays d'origine. Quelle est la pratique des autres États membres ?

Quel pourrait être le rôle de l'Union européenne pour promouvoir des accords de ce type ?

M. Jacques Barrot :

L'entrée en vigueur du traité de Lisbonne permettra des progrès plus rapides. Par exemple, actuellement, la Commission européenne ne peut agir en manquement contre des États membres dans le cadre du troisième pilier.

Il est exact que la crise économique va rigidifier les positions des États membres sur l'immigration avec le risque de ne pas permettre une bonne anticipation des besoins à venir.

La déclaration que j'ai faite sur le risque de déséquilibre démocratique en Grèce n'était pas excessive. Ce pays a enregistré 140 000 arrivées de nouveaux immigrants en 2008. Il connaît certaines situations inacceptables pour le traitement des demandes d'asile et l'on constate des réactions xénophobes qui peuvent constituer autant de menaces. Je crois que nous devons agir auprès de la Turquie pour qu'elle apporte une coopération accrue dans la maîtrise de ces flux migratoires.

En ce qui concerne la liberté de circulation, la directive de 2004 a fait l'objet de lignes directrices qui expliquent notamment comment lutter contre certains abus, mais qui ont aussi écarté certaines demandes inacceptables des États membres, par exemple l'obligation d'avoir vécu au préalable dans l'État membre concerné pour donner suite à une demande de titre de séjour d'une personne mariée à un ressortissant européen. Il est plus difficile d'agir pour rendre effective la liberté d'installation. Nous devons identifier tous les obstacles existants afin de les éliminer.

Pour les données personnelles des demandeurs d'asile, un accès des services de police au système Eurodac sera probablement nécessaire, mais sous des conditions strictes.

Pour le rapprochement des systèmes judiciaires, la formation peut être très efficace. Elle permet une meilleure connaissance des instruments européens et des systèmes judiciaires des États membres. En outre, l'évaluation des systèmes judiciaires permettra d'aligner tous les États membres sur les meilleures pratiques.

Un dispositif *a minima* a été adopté pour la « carte bleue » européenne qui la rend beaucoup moins attractive que la carte verte américaine, mais c'est un début. Le délai de 18 mois de rétention prévu par la directive « Retour » pose un vrai problème. Nous devons vérifier l'application de ces dispositions dans les États membres afin de prévenir un allongement des délais en vigueur. La coopération avec les pays d'origine est

essentielle. C'est ainsi que l'accord passé avec le Maroc a permis de réduire le problème posé par les mineurs non accompagnés.

Comme je l'ai précédemment indiqué, la méthode de la coopération renforcée a effectivement donné des résultats et donc il ne faut pas exclure d'y avoir recours à nouveau dans l'avenir.

Les progrès réalisés dans le droit de la famille n'ont pas seulement résulté d'accords bilatéraux. Sous la présidence française, des textes ont été adoptés sur la garde des enfants et sur les obligations alimentaires. En outre, la mise en place d'un système de numéro d'appel pour les enlèvements d'enfants est en cours.

Il est vrai que la coopération consulaire en est encore à ses débuts. Les États membres doivent accepter de progresser dans ce domaine, notamment par l'établissement de bureaux communs. Cette coopération donnera un contenu à la citoyenneté européenne. Là encore, l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne permettra d'avancer plus facilement.

La lutte contre la corruption suppose un système judiciaire efficace. C'est toute l'utilité de l'évaluation des systèmes judiciaires qui est proposée par la Commission européenne. On poursuivra le *monitoring* de la Bulgarie et de la Roumanie. La lutte contre le blanchiment d'argent implique par ailleurs une surveillance des transactions financières, domaine dans lequel il y a encore beaucoup à faire.

L'Union européenne a passé deux accords avec le Cap-Vert et la Moldavie pour la gestion des flux migratoires. Des projets sont en cours avec le Sénégal et le Maroc. Les accords bilatéraux passés par les États membres fonctionnent bien, mais l'Union européenne doit s'engager plus résolument dans cette voie en intégrant la question migratoire. Je ferai néanmoins observer que les ressortissants africains résidant en Europe rapatrient quelque 80 milliards d'euros alors que l'aide de l'Union européenne à l'Afrique s'élève à 30 milliards d'euros. À l'évidence, ce déséquilibre constitue un frein à la signature d'accords de réadmission.

M. Hugues Portelli :

Je suis sceptique sur la création d'un « 28^e régime » en matière de droit des contrats. Il y aurait là un risque de distorsion. Il me paraîtrait préférable d'encourager une convergence des régimes des États membres.

M. Jacques Barrot :

Nous avons le précédent de la société européenne qui permet de résoudre efficacement certains problèmes. Mais il est vrai qu'il faut d'abord encourager la convergence des régimes contractuels des États membres.