

N° 107

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2009

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires européennes (1) sur le **citoyen au centre de l'espace européen de liberté, de sécurité et de justice** (programme de Stockholm),*

Par Mme Annie DAVID, MM. Jean-Claude PEYRONNET et Hugues PORTELLI,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Hubert Haenel, *président* ; MM. Denis Badré, Michel Billout, Jean Bizet, Jacques Blanc, Jean François-Poncet, Aymeri de Montesquiou, Roland Ries, Simon Sutour, *vice-présidents* ; Mmes Bernadette Bourzai, Marie-Thérèse Hermange, *secrétaires* ; MM. Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, Pierre Bernard-Reymond, Didier Boulaud, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. Gérard César, Christian Cointat, Philippe Darniche, Mme Annie David, MM. Robert del Picchia, Pierre Fauchon, Bernard Frimat, Yann Gaillard, Charles Gautier, Mme Fabienne Keller, MM. Serge Lagauche, Jean-René Lecerf, Mmes Colette Mélot, Monique Papon, MM. Jean-Claude Peyronnet, Hugues Portelli, Yves Pozzo di Borgo, Josselin de Rohan, Mme Catherine Tasca et M. Richard Yung.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LE PROGRAMME DE LA HAYE : UN BILAN MITIGÉ	7
A. RAPPEL DU CONTEXTE	7
1. <i>Les traités</i>	7
2. <i>Le Conseil européen de Tampere</i>	8
3. <i>Les objectifs du programme de La Haye</i>	10
B. DES RÉSULTATS MAIS ENCORE TROP D'OBSTACLES	11
1. <i>La citoyenneté et la protection des droits fondamentaux</i>	12
2. <i>L'asile et l'immigration</i>	16
3. <i>La sécurité</i>	24
4. <i>La coopération judiciaire</i>	30
II. LE CITOYEN AU CŒUR DU NOUVEAU PROGRAMME DE STOCKHOLM	35
A. LE CONTEXTE D'ÉLABORATION DU NOUVEAU PROGRAMME	35
1. <i>Les réflexions du groupe du futur</i>	35
2. <i>La consultation publique</i>	37
3. <i>Les perspectives ouvertes par le traité de Lisbonne</i>	39
B. LA COMMUNICATION DE LA COMMISSION EUROPÉENNE : UNE DÉMARCHE PERFECTIBLE	41
1. <i>Les droits des citoyens</i>	43
2. <i>L'Europe de la justice</i>	48
3. <i>La sécurité : une Europe qui protège</i>	55
4. <i>L'immigration et l'asile</i>	60
CONCLUSION	63
EXAMEN EN COMMISSION	65

Le Sénat s'est préoccupé, depuis déjà de nombreuses années, des questions liées à l'espace de liberté, de sécurité et de justice, demandant de manière constante aux différents gouvernements une accélération des travaux dans ce domaine. Il y a là, en effet, un enjeu essentiel pour construire une Europe proche des attentes des citoyens. L'union européenne doit rassembler ses forces pour conduire en commun des politiques plus efficaces, tout à la fois pour mieux assurer le respect des droits fondamentaux et pour renforcer la sécurité face à différentes menaces.

Une étape importante sera franchie dans ce domaine d'ici la fin de l'année. Le Conseil européen du mois de décembre sera appelé à adopter les nouvelles priorités pour l'espace de liberté, de sécurité et de justice en Europe. Ces priorités composeront le nouveau programme destiné à s'appliquer sur la période 2010-2014. Adopté sous présidence suédoise, ce nouveau programme pluriannuel est communément dénommé « programme de Stockholm ». Il succèdera au programme de La Haye, adopté sous présidence néerlandaise en 2004, qui a lui-même couvert la période 2004-2009.

La définition de nouvelles priorités dans ces domaines revêt une importance cruciale et ce à plusieurs titres. D'abord, parce qu'il s'agit incontestablement de domaines dans lesquels la « plus-value » européenne est clairement perçue par les citoyens. Ensuite, parce qu'à l'issue d'une programmation qui a été plus particulièrement axée sur le renforcement de la sécurité dans le contexte des attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis, de mars 2004 à Madrid et de juillet 2005 à Londres, il apparaît nécessaire de rechercher un meilleur équilibre entre cette priorité qui demeure et la nécessaire protection des droits fondamentaux. Enfin, parce que ces domaines concernant les compétences traditionnelles des États membres, il est indispensable, plus que pour tout autre domaine, de s'assurer de la valeur ajoutée d'une action menée au niveau de l'Union européenne. Cela justifie aussi, de la part des parlements nationaux, une vigilance particulière et leur pleine association au processus de préparation du futur programme pluriannuel, à sa mise en œuvre puis à son évaluation.

En vue de l'adoption du nouveau programme pluriannuel, la Commission européenne a rendu publiques, le 10 juin dernier, deux communications qui portent respectivement sur l'évaluation du programme de

La Haye et sur la définition de nouvelles orientations qui mettent le citoyen au cœur du nouveau programme. Le 16 octobre, la présidence suédoise de l'Union européenne a rendu public un projet qui sera présenté aux ministres de l'intérieur et de la justice les 30 novembre et 1^{er} décembre puis aux ministres des affaires étrangères les 6 et 7 décembre. Le programme sera ensuite soumis à l'adoption du Conseil européen les 10 et 11 décembre. Un plan d'action sera adopté en 2010 sous la présidence espagnole de l'Union européenne.

Le traité de Lisbonne comporte de nombreuses dispositions susceptibles d'avoir des effets dans le domaine de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Son entrée en vigueur aura donc un impact direct sur le contenu même du programme pluriannuel.

Le présent rapport s'attachera à évaluer la mise en œuvre du programme de La Haye, dont le bilan apparaît mitigé en dépit de certaines réalisations (I). Il présentera ensuite les orientations susceptibles d'être retenues pour le futur programme de Stockholm (II).

I. LE PROGRAMME DE LA HAYE : UN BILAN MITIGÉ

A. RAPPEL DU CONTEXTE

1. Les traités

La construction européenne a d'abord été conçue comme un projet économique. La coopération en matière de justice et d'affaires intérieures n'a été prise en compte que progressivement. Pendant longtemps, elle a pris la forme de réunions informelles en dehors des traités entre ministres ou experts. C'est essentiellement pour la coopération policière que cette méthode informelle a été la plus aboutie avec la création, en 1975, du **groupe de TREVI** réunissant les chefs de police des États membres. Après l'Acte unique européen, entré en vigueur le 1^{er} juillet 1987, des négociations ont été lancées entre États membres, en marge des institutions, dans le cadre de la « coopération politique européenne », sur les questions de police et de justice. Elles aboutiront au remplacement de la coopération de TREVI par l'institution d'**EUROPOL**. Des conventions internationales ont par ailleurs été conclues en matière civile et pénale.

La suppression du contrôle des personnes aux frontières a pour sa part été traitée dans le cadre de l'**accord de Schengen**, conclu le 14 juin 1985, entre la France, l'Allemagne, la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas. Cet accord sera ensuite incorporé dans l'acquis communautaire par le traité d'Amsterdam.

Il aura fallu attendre le **traité de Maastricht**, entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993 et qui fonde l'Union européenne, pour que ces questions liées à la justice et à la sécurité soient inscrites dans le cadre institutionnel communautaire. La nouvelle politique dite « *Justice et affaires intérieures* » n'a cependant pas été insérée dans le cadre communautaire existant, mais dans un cadre institutionnel spécifique, de nature intergouvernementale : le « **troisième pilier** ».

Le **traité d'Amsterdam**, qui est entré en vigueur le 1er mai 1999, a prévu que l'Union européenne doit maintenir et développer l'Union en tant qu'espace de liberté, de sécurité et de justice. Au sein de cet espace, la libre circulation des personnes doit être assurée, en liaison avec des mesures appropriées en matière de contrôle des frontières extérieures, d'asile, d'immigration ainsi que de prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène.

Le traité d'Amsterdam a aussi profondément modifié le cadre institutionnel de ces matières.

Les politiques d'asile, d'immigration et la coopération judiciaire en matière civile ont été transférées dans le « **premier pilier** ». Ces politiques relèvent donc de la méthode communautaire, qui se caractérise par :

- le monopole d'initiative de la Commission européenne ;
- le vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil en codécision avec le Parlement européen ;
- le contrôle plein et entier de la Cour de justice des Communautés européennes.

Le « **troisième pilier** », qui regroupe aujourd'hui la coopération policière et la coopération judiciaire en matière pénale, se caractérise au contraire par une logique intergouvernementale.

L'action européenne dans ces matières présente donc **plusieurs spécificités** par rapport à la méthode communautaire :

- au niveau des instruments juridiques : les décisions et les décisions-cadres n'ont pas d'effet direct, contrairement aux directives et aux règlements communautaires ; les conventions doivent être ratifiées par les États membres ;
- au niveau de la prise de décision : le droit d'initiative est partagé entre la Commission européenne et les États membres. De plus, le Conseil des ministres statue, en règle générale, à l'unanimité et le Parlement européen est simplement consulté ;
- au niveau du contrôle juridictionnel : la compétence de la Cour de justice est limitée.

2. Le Conseil européen de Tampere

Le Conseil européen avait adopté à Tampere en 1999 un **premier programme de travail pluriannuel** dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. Sa mise en œuvre s'est achevée en 2004. Lors de ce sommet, les chefs d'État et de gouvernement avaient retenu un ensemble concret de mesures à mettre en œuvre dans un délai de cinq ans, avec **trois priorités** :

- la mise en place d'une politique européenne commune en matière d'asile et d'immigration ;
- la création d'un véritable espace européen de justice ;
- le renforcement de la lutte contre les formes graves de criminalité à l'échelle de l'Union européenne.

Dans une communication, présentée le 3 novembre 2004 devant la délégation pour l'Union européenne, notre collègue Pierre Fauchon avait dressé en ces termes un constat des actions réalisées dans le cadre du programme de Tampere:

« Certes, de nombreux textes ont été adoptés en matière d'harmonisation pénale sur des sujets aussi variés que la lutte contre le terrorisme, l'aide à l'entrée des immigrants illégaux ou encore la protection de l'environnement. Le Conseil européen de Tampere a consacré le principe de la reconnaissance mutuelle comme la « pierre angulaire » de la coopération judiciaire, avec notamment le mandat d'arrêt européen, qui a remplacé la procédure d'extradition au sein de l'Union le 1er janvier dernier. Enfin, on peut mentionner la création d'organes intégrés, comme l'office européen de police Europol et l'unité de coopération judiciaire Eurojust. Au total, depuis dix ans, l'Union européenne a adopté pas moins de vingt-six actions communes, onze décisions cadres et vingt-deux conventions dans le domaine de la coopération judiciaire pénale. »

Mais il avait surtout jugé **décevant** le bilan de la mise en œuvre de ce programme :

« Sur le papier, le bilan de la mise en œuvre du programme de Tampere apparaît donc important. Cependant, lorsque l'on étudie l'application concrète des textes adoptés, on est porté à avoir un sentiment beaucoup plus mitigé.

« Ainsi, le mandat d'arrêt européen, n'a toujours pas été transposé par certains États comme l'Italie et, dans certains pays, la transposition de cet instrument a été effectuée en contradiction avec l'esprit sinon la lettre de la décision cadre, de telle sorte qu'il ne constitue, en définitive, qu'une procédure d'extradition améliorée.

« Malgré une augmentation significative de ses compétences et de ses moyens, tant budgétaires qu'en personnel, Europol n'a toujours pas démontré une réelle valeur ajoutée en matière de lutte contre la criminalité organisée transnationale. (...)

« De même, Eurojust reste loin de représenter ne serait-ce que l'embryon d'un Parquet européen. (...) »

« Quant à l'harmonisation des règles et des procédures pénales, elle se fait généralement sur le plus petit dénominateur commun et n'apporte donc, en réalité, aucune valeur ajoutée. »

Pour expliquer ces lacunes, le rapporteur de notre délégation sénatoriale avait souligné le poids des **contraintes institutionnelles** avec l'organisation « en piliers ». Il faisait valoir que la règle de l'unanimité appliquée dans le « troisième pilier », revenant à accorder un droit de veto à chaque État, se traduisait souvent par des blocages ou par des compromis *a minima*. Il avait aussi constaté que la France ne faisait pas mieux que ses partenaires les plus réticents. Ainsi, alors que la France s'était engagée avec six autres pays à appliquer de manière anticipée le mandat d'arrêt européen, seul un amendement sénatorial à la loi sur l'adaptation de notre droit aux évolutions de la criminalité a permis de transposer avec retard cet instrument dans notre code de procédure pénale. De même, la loi qui a inscrit Eurojust dans notre droit, a retenu une conception minimaliste du rôle de cette instance, pourtant censée préfigurer le Parquet européen.

L'application des priorités du Conseil européen de Tampere aura aussi été marquée par les **attentats terroristes** de New York en 2001 et de Madrid en 2004. En outre, pendant cette période, la dimension européenne des questions migratoires s'est affirmée. Dans le même temps, la nécessité d'une réponse européenne à la menace que constitue la criminalité organisée s'est imposée. Dans ce contexte, a été confirmée l'utilité pour l'Union européenne de disposer d'une stratégie permanente lui permettant de relever ces défis mais aussi d'assurer le respect des droits fondamentaux

3. Les objectifs du programme de La Haye

En 2004, le Conseil a adopté **un nouveau programme pluriannuel 2005-2010** (le Programme de La Haye) pour fixer les nouveaux objectifs. Un Plan d'Action, présenté en mai 2005, par la Commission, énumère le détail des mesures et le calendrier pour la mise en œuvre du programme de la Haye. Approuvé le 2 juin 2005 par le Conseil, il constitue le cadre de référence pour les actions dans ce domaine.

Les **objectifs** du Programme de La Haye étaient les suivants:

– améliorer les capacités communes de l'Union et de ses États membres afin d'assurer le respect des droits fondamentaux, des garanties procédurales minimales et l'accès à la justice ;

- offrir aux personnes qui en ont besoin la protection prévue par la Convention de Genève relative au statut des réfugiés et d'autres traités internationaux ;
- réguler les flux migratoires et contrôler les frontières extérieures de l'Union ;
- lutter contre la criminalité organisée transfrontière et réprimer la menace terroriste ;
- exploiter le potentiel d'Europol et d'Eurojust ;
- faire progresser la reconnaissance mutuelle des décisions et des certificats judiciaires en matière tant civile que pénale; et
- supprimer les obstacles législatifs et judiciaires au règlement des litiges relevant du droit civil ou familial qui présentent des éléments transfrontières.

B. DES RÉSULTATS MAIS ENCORE TROP D'OBSTACLES

Dans sa communication du 10 juin 2009 sur l'évaluation du programme et du plan d'action de La Haye, la Commission européenne fait valoir que « *malgré des progrès inégaux, des résultats tangibles ont été obtenus.* » Ce constat apparaît bien optimiste. Certes, pendant la période d'application du programme de La Haye, beaucoup d'actions auront été entreprises. Elles auront permis de faire progresser la coopération dans un certain nombre de domaines. Elles auront conduit à l'adoption de textes utiles pour la construction d'un espace commun de liberté, de sécurité et de justice. Le secteur « Justice et Affaires Intérieures » aura représenté **près de la moitié de l'activité normative** de l'Union européenne. Pour autant, force est de constater que les obstacles demeurent nombreux avant l'achèvement de cette construction.

D'abord, au cours de la mise en œuvre du programme de La Haye, l'accent a surtout été mis sur le **volet sécurité**. Dans le contexte des attentats terroristes de 2001, 2004 et 2005, il était indispensable de prendre les mesures nécessaires pour assurer la sécurité des citoyens européens. Mais ces mesures ont pu aussi susciter de légitimes inquiétudes sur les risques qu'elles comportaient pour les libertés individuelles. Notre collègue Robert Badinter les a parfaitement exposées dans son récent rapport d'information *sur l'Union européenne et les droits de l'homme (1)* qui souligne que ces inquiétudes ont

(1) n° 246 (2008-2009) du 4 mars 2009.

aussi porté sur le traitement des questions relatives à l'immigration et à l'asile, sur la protection des données à caractère personnel et sur les insuffisances de la coopération en matière pénale et civile.

Ensuite, les résultats demeurent encore trop faibles sur les **aspects opérationnels** de la coopération policière et judiciaire en matière pénale. Or ce volet opérationnel apparaît indispensable pour construire cet espace commun.

Enfin, comme l'avait déjà relevé notre collègue Pierre Fauchon dans son examen de la mise en œuvre du programme de Tampere, les **contraintes institutionnelles** sont demeurées des entraves objectives à une démarche ambitieuse. En effet, la coopération policière et la coopération judiciaire en matière pénale relèvent du « troisième pilier » c'est à dire du domaine intergouvernemental. La Commission européenne n'y dispose pas du monopole de l'initiative. Le Parlement européen est simplement consulté et le contrôle de la Cour de justice est limité. Pour sa part, le Conseil statue toujours à l'unanimité. Or, la règle de l'unanimité revient à reconnaître un droit de veto à chaque État membre. Elle aboutit bien souvent à des blocages ou à des compromis *a minima*.

Vos rapporteurs s'attacheront à mettre en évidence ces éléments d'appréciation pour chacun des grands domaines intéressant la construction de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

1. La citoyenneté et la protection des droits fondamentaux

a) La citoyenneté européenne

Dans sa communication, la Commission européenne souligne, à juste titre, que la suppression des contrôles aux frontières intérieures de **l'espace Schengen**, désormais composé de 25 pays, permet aux particuliers de se rendre de la péninsule ibérique aux pays baltes et de Grèce en Finlande sans devoir se soumettre à aucun contrôle aux frontières. Il s'agit là d'un progrès immense qui peut potentiellement bénéficier à plus de 400 millions de citoyens européens.

Cependant, leur **droit de circuler et de séjourner librement** sur le territoire des États membres n'est toujours pas garanti. La directive 2004/38/CE du 29 avril 2004, qui tend à prévoir les conditions de nature à assurer la mise en œuvre de ce droit fondamental, est entrée en vigueur en 2006. Mais sa transposition est à ce jour pas ou mal assurée. Dans une

évaluation qu'elle a réalisée en 2008 (1), la Commission européenne a relevé qu'aucun État membre n'a transposé la directive effectivement et correctement dans son intégralité et qu'aucun article de la directive n'a été transposé effectivement et correctement par tous les États membres. Environ 8,2 millions de citoyens européens exercent leur droit de résider dans un État membre dont ils n'ont pas la nationalité.

La **protection consulaire** est un autre aspect important de la définition d'une citoyenneté européenne. On estime que 8,7 % des citoyens européens voyageant en dehors de l'Union européenne le font dans des pays tiers où leurs États membres ne sont pas représentés. Le nombre de ressortissants de l'Union « non représentés » voyageant dans des pays tiers serait chaque année d'environ 7 millions de personnes. En outre, on recense autour de 2 millions d'expatriés dans un pays tiers où leur État membre n'est pas représenté. En 2007, la Commission européenne a adopté un plan d'action pour 2007-2009 visant à remédier aux lacunes constatées. Mais ce plan reste à mettre en œuvre.

Concernant le **droit de vote pour les élections au Parlement européen**, la Commission européenne, se fondant sur une analyse des élections de 2004, a présenté une proposition destinée à lever les obstacles de procédure administrative et à prévenir les votes et candidatures multiples. Mais cette proposition n'a pu aboutir à temps pour les élections de 2009 faute d'un accord entre les États membres au sein du Conseil.

b) La protection des droits fondamentaux

Comme l'a relevé notre collègue Robert Badinter dans son rapport d'information sur *l'Union européenne et les droits de l'homme*, l'Europe a su se doter d'un cadre juridique solide, d'institutions et de garanties juridictionnelles, comme il n'en existe sur aucun autre continent. D'abord affirmé au sein du Conseil de l'Europe, l'enjeu de la protection des droits fondamentaux a pris une place croissante dans le fonctionnement de l'Union européenne.

Ces dernières années, plusieurs initiatives ont été prises sur cette question essentielle. En 2005, un système de contrôle systématique a été mis en place pour veiller à la compatibilité des propositions législatives de la Commission européenne avec la **Charte des droits fondamentaux** (2). Au même moment, la Cour de justice décidait, en 2006, de se référer explicitement à la Charte à l'occasion d'un recours contre la directive sur le

(1) COM (2008) 840 final.

(2) COM (2005) 172 final.

droit au regroupement familial (1). La Cour soulève de plus en plus fréquemment la question des droits fondamentaux en particulier dans des affaires portant sur des législations relatives à l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Une procédure préjudicielle d'urgence, entrée en vigueur le 1^{er} mars 2008, lui permet désormais de répondre dans des délais très brefs sur des questions concernant ces domaines. En 2007, une agence des droits fondamentaux, dont la création avait été décidée en 2003, a ouvert ses portes.

D'autres actions méritent d'être relevées : une décision-cadre du 28 novembre 2008 impose aux États membres de sanctionner les personnes qui incitent à la violence raciste ou à la haine raciale ; une approche globale pour la promotion des droits de l'enfant a été lancée en 2006 et des travaux ont été menés pour promouvoir un système « alerte enlèvement » dans les États membres ; un programme financier spécifique (« Daphné III ») a été adopté pour la période 2007-2013, sur la lutte contre la violence contre les enfants, les jeunes et les femmes et pour protéger les victimes et les groupes à risque.

En dépit de ces avancées, beaucoup reste à faire pour répondre aux attentes de nos concitoyens. Selon Eurobaromètre, 72 % d'entre eux sont favorables à un plus grand rôle de l'Union européenne sur la protection des droits fondamentaux.

La protection des données personnelles et de la vie privée apparaît comme un enjeu majeur. Selon Eurobaromètre, 64 % des personnes interrogées sont préoccupés par la façon dont leurs données personnelles sont utilisées par différents organismes ; 82 % des utilisateurs européens d'internet considèrent que les transmissions de données sur le réseau ne sont pas suffisamment sécurisées. Or, comme le souligne le contrôleur européen pour la protection des données Peter Hustinx, dans l'avis qu'il a rendu le 13 juillet 2009 sur la communication de la Commission européenne, l'accent a surtout été mis dans les années récentes, sous la pression des événements, sur des mesures renforçant les pouvoirs des autorités répressives et « intrusives » pour le citoyen. A la suite des attentats terroristes du 11 septembre 2001, des accords ont été passés avec les États-Unis pour le transfert des données des passagers des vols aériens. Ces accords ont appelé de vives critiques, notamment de la part de la délégation sénatoriale pour l'Union européenne, en raison des très faibles garanties sur la protection des données. Des critiques comparables ont été émises sur l'utilisation par les États-Unis de données personnelles provenant de l'Union européenne détenues par la société d'échanges de messages financiers **SWIFT** aux fins de lutte contre le terrorisme. A la suite des attentats de Madrid en 2004 puis de Londres en 2005, une directive du 15 mars 2006 a prévu la conservation des données

(1) Arrêt du 27 juin 2006 (Affaire C-540/03) Parlement européen c/ Conseil de l'Union européenne.

téléphoniques par les opérateurs. Dans une résolution du 1^{er} mars 2005, le Sénat avait notamment estimé que le projet, initialement présenté sous la forme d'une proposition de décision-cadre, ne permettait pas de concilier le besoin d'efficacité des enquêtes et la protection des droits individuels.

Dans le même temps, les dispositifs de **protection des données personnelles** ont connu des progrès beaucoup plus lents.

La protection des données personnelles a été harmonisée au niveau européen par une directive du 24 octobre 1995. Dans son rapport sur la mise en œuvre du programme de La Haye en 2007, la Commission européenne fait valoir que cette directive a atteint ses objectifs. Elle relève néanmoins que certains États membres n'ont toujours pas intégré plusieurs dispositions importantes. D'autres ne l'ont pas transposée ou appliquée correctement. Plusieurs procédures d'infraction ont été ouvertes.

En outre, cette directive ne concerne que les seules activités qui relèvent du cadre communautaire (le « premier pilier ») et pas celles relevant du troisième « pilier » qui recouvre la coopération policière et la coopération judiciaire pénale.

Des règles spécifiques de protection des données personnelles ont été prévues pour chacun des systèmes d'échange d'informations créés à l'échelle de l'Union européenne, tels que le système d'information Schengen (le SIS), le système d'information douanier, le système d'information d'Europol et celui d'Eurojust ou encore le traité de Prüm, signé le 27 mai 2005.

Il aura fallu trois ans de discussions au Conseil pour que soit adoptée la décision-cadre du 27 novembre 2008, qui permet d'établir des normes communes en matière de protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale. Dans son avis, le contrôleur européen pour la protection des données souligne que cet instrument n'est pas pleinement satisfaisant. D'une part, il ne couvre pas les situations internes (quand les données personnelles proviennent de l'État membre qui les utilise). D'autre part, beaucoup de ses dispositions ne concordent pas avec celles de la directive du 24 octobre 1995. On ajoutera que des échanges plus nombreux de données avec des pays tiers posent la question cruciale des garanties entourant ces échanges quant à la protection des données personnelles.

Ainsi le dispositif européen apparaît encore **trop foisonnant et manquant de cohérence**. Or comme le souligne fort justement le contrôleur européen pour la protection des données, quatre défis seront décisifs pour l'avenir de l'espace de liberté, de sécurité et de justice : la croissance exponentielle des informations numériques concernant les personnes sous

l'effet des évolutions technologiques ; l'internationalisation qui se traduit à la fois par des échanges de données sans limite de frontières et par un besoin croissant de coopération internationale dans tous les domaines intéressant les activités de l'Union européenne dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice ; l'utilisation de données pour des fins répressives, y compris celles détenues par des acteurs privés (par exemple, les données PNR ou les données de télécommunications) ; la liberté de circulation dans cet espace qui concerne à la fois les personnes et les données personnelles. Dans ce contexte qui sera marqué par des changements rapides dans l'utilisation des données, la nécessité d'un mécanisme très solide de protection des droits fondamentaux des citoyens, en particulier de leur vie privée et de leurs données personnelles, s'impose d'autant plus.

Enfin, l'évaluation de la Commission européenne souligne **l'activité législative intense** dans le domaine justice-liberté-sécurité depuis 2005. Cette tendance est appelée à se poursuivre dans les prochaines années, en particulier si l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne appelle une révision d'instruments existants. Elle justifiera une attention particulière sur les questions qui concernent les droits fondamentaux.

2. L'asile et l'immigration

a) L'asile

En matière **d'asile**, le programme de La Haye avait retenu l'objectif ambitieux d'établir une procédure commune d'asile et un statut uniforme pour les personnes admises au statut de réfugié ou bénéficiant de la protection subsidiaire. Il avait aussi mis en avant le développement de la coopération opérationnelle entre les offices nationaux et de la coopération avec les pays tiers. On a comptabilisé 238 080 demandes d'asile en 2008. De fortes disparités peuvent être observées entre les États membres. Les pays du Sud, subissent une pression particulière avec une augmentation de 20% du nombre de demandeurs, en particulier en Italie (+ 122 %, 31 000 demandes). Des difficultés considérables se posent actuellement en Méditerranée. La France a elle-même enregistré une forte hausse des demandes d'asile en 2008 (+ 20 %). Elle a été la principale destination des demandeurs d'asile en Europe (35 160 demandes). 11 441 statuts de réfugiés ont été accordés, dont 1 793 protections subsidiaires (+ 30,3 %) soit un taux d'admission de 36 %. On constate aussi de fortes divergences entre États membres sur les taux d'admission au statut de réfugié, y compris pour des demandeurs de même nationalité.

Au total, l'Union est désormais dotée des **quatre instruments** prévus par le Conseil européen de Tampere (1999) : des normes minimales pour les conditions d'accueil des demandeurs d'asile, une détermination de l'État responsable pour examiner une demande d'asile (règlement dit de Dublin), une définition commune du statut de réfugié et de la protection subsidiaire et des normes minimales concernant les procédures d'asile. En outre, un système Eurodac a été mis en place pour faciliter l'application du mécanisme de détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile. Cependant, ces textes ont abouti à un faible degré d'harmonisation en raison de la règle de l'unanimité (remplacée par la majorité qualifiée à compter du 1er janvier 2006) qui a abouti à des compromis *a minima*. Cette situation explique les très fortes divergences qui persistent dans les taux d'acceptation des demandes d'asile.

En raison de l'adoption tardive de la directive du 1^{er} décembre 2005 sur les procédures d'asile et des délais nécessaires pour sa transposition dans les États membres, l'objectif de disposer d'une procédure commune d'asile avant 2010 ne sera pas tenu. La Commission européenne, qui a en outre proposé tout récemment des modifications à cette directive, n'envisage plus que cette procédure commune soit en place avant 2012. Une situation comparable prévaut pour le statut de réfugié : le délai de transposition de la directive du 29 avril 2004 qui établit les statuts de réfugiés et des personnes bénéficiant de la protection subsidiaire a expiré en octobre 2006 et la Commission européenne a, là aussi, proposé des modifications.

La **coopération** avec les pays tiers a par ailleurs été renforcée avec l'application progressive de programmes de protection régionaux. Deux projets pilote ont été établis en Tanzanie (dans la région des grands lacs) et dans les nouveaux États indépendants de l'est européen (Ukraine, Moldova et Belarus). Parallèlement, la Commission européenne et les États membres ont travaillé à un schéma de réinstallation sur une base volontaire. Le premier résultat tangible a été l'engagement du Conseil, en décembre 2008, de réinstaller dans l'Union européenne 10 000 réfugiés irakiens depuis la Jordanie et la Syrie. L'accord-cadre, signé en février 2008, entre la France et le Haut Commissariat des Réfugiés (HCR) prévoit en particulier l'examen par la France d'une centaine de dossiers de réinstallation de réfugiés par an. La France a pris récemment la décision d'accueillir 80 réfugiés dont le statut avait été reconnu à Malte.

Dans un livre vert présenté en juin 2007, la Commission européenne a suggéré de passer à une deuxième phase. En juin 2008, elle a adopté un plan d'action en matière d'asile qui a identifié trois priorités pour achever le système européen commun d'asile : des standards de protection plus harmonisés et améliorés ; une coopération opérationnelle effective et bien

soutenue ; un haut degré de solidarité et de responsabilité entre les États membres et entre l'Union européenne et les pays tiers.

Le **Pacte européen sur l'immigration et l'asile** adopté, sur proposition de la France, par le Conseil européen des 15 et 16 octobre 2008, appelle à la mise en place d'un régime d'asile européen commun permettant de remédier aux fortes disparités persistant d'un État membre à l'autre et d'offrir un niveau de protection plus élevé. Il réaffirme solennellement que les politiques d'asile doivent être conformes aux normes du droit international et en particulier à celles qui se rapportent aux droits de l'homme, à la dignité de la personne humaine et aux réfugiés. Il souligne que tout étranger persécuté a le droit d'obtenir aide et protection sur le territoire de l'Union européenne, en application de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés modifiée par le Protocole de New York du 31 janvier 1967 et les autres traités y afférents.

Trois propositions ont été élaborées par la Commission européenne en décembre 2008 : une proposition de directive sur les normes minimales d'accueil des demandeurs d'asile ; une proposition de règlement sur le système Eurodac pour la comparaison des empreintes digitales aux fins d'application du règlement dit de Dublin sur la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande de protection internationale et une proposition de règlement modifiant le règlement de Dublin. En outre, en février 2009, la Commission européenne a adopté une proposition de règlement tendant à la création d'un bureau européen d'appui en matière d'asile. En octobre 2009, elle a présenté deux nouveaux textes concernant respectivement les procédures d'asile et le statut de réfugié.

b) L'immigration et les frontières

(1) L'immigration

Le programme de La Haye a appelé à une **politique globale** des flux migratoires. Il a demandé à la Commission européenne d'élaborer un plan d'action sur la migration légale. Il a aussi souligné que l'immigration illégale pouvait avoir un effet négatif sur la migration légale et conduire à l'exploitation. Enfin, il a relevé l'importance de disposer d'une analyse commune sur les données pertinentes sur toutes les questions intéressant les flux migratoires.

Une directive du 12 octobre 2005 a établi une procédure spécifique pour l'admission de chercheurs issus de pays tiers. Ce texte répond à l'objectif de faire de l'Europe une économie de la connaissance, plus attractive et plus compétitive.

Le Conseil européen de décembre 2006 a défini un ensemble de mesures à arrêter au cours de l'année 2007 afin d'assurer une bonne gestion des migrations légales. A cette fin, il s'est référé au programme d'action relatif à l'immigration légale, proposé par la Commission européenne dans une communication de décembre 2005, à la suite du livre vert de janvier 2005.

Dans cette communication, la Commission avait prévu cinq propositions législatives sur l'immigration de main d'œuvre. Cette démarche avait pour finalité de définir les conditions d'admission applicables à quatre catégories de migrants : les travailleurs hautement qualifiés, les travailleurs saisonniers, les stagiaires rémunérés et les personnes transférées temporairement par leur société. Elle devait aussi permettre de garantir un statut juridique aux travailleurs issus de pays tiers déjà admis et introduire des simplifications procédurales pour les demandeurs. Une précédente proposition présentée en 2001 qui tendait à établir des règles communes concernant l'immigration économique n'avait pu aboutir.

Dans le cadre de ce plan d'action, le Conseil a adopté, le 25 mai 2009, une proposition de directive qui établit une « carte bleue » européenne pour les emplois hautement qualifiés. Selon la Commission européenne, ce texte est très en-deçà des ambitions initiales de sa proposition et ne peut être considéré que comme un premier pas sur la voie de l'harmonisation, en particulier au regard des possibilités limitées qu'auront les titulaires de ce titre de séjour de circuler et de résider dans un autre État membre. En outre, la Commission européenne a présenté, une proposition qui tend à établir une procédure unique d'admission qui conduirait à la délivrance d'un permis de séjour et de travail sous la forme d'un document unique. La même proposition définit par ailleurs des domaines dans lesquels une égalité de traitement devra être assurée avec les travailleurs nationaux, sans interférer avec la prérogative des États membres de définir le contenu effectif de ces droits. En revanche, la Commission européenne n'a pas présenté de propositions pour deux catégories visées par le plan d'action : les travailleurs saisonniers et les personnes transférées temporairement par leur société.

Des principes communs ont été établis pour **l'intégration** des ressortissants des pays tiers, notamment des manuels destinés aux décideurs politiques et aux différents acteurs sur le terrain, un site internet européen et un forum européen sur l'intégration. Les efforts des États membres dans ce domaine sont soutenus par le Fonds européen d'intégration doté de 825 M€ pour la période 2007-2013. En 2007, 18,8 millions de ressortissants de pays tiers résidaient dans l'Union européenne, soit 3,8 % de la population totale.

Dans le cadre de **l'Approche globale des migrations**, adoptée par le Conseil européen en décembre 2005, un partenariat avec les pays tiers envisagé par le programme de La Haye a notamment pris la forme de

partenariats de mobilité. Des projets pilote ont été entérinés en juin 2008 avec la Moldavie et le Cap-Vert. Dans son évaluation, la Commission européenne souligne qu'il s'agit de « *transformer la migration et la mobilité en forces positives pour le développement, de mieux gérer l'immigration légale et de prévenir et réduire l'immigration illégale.* »

En ce qui concerne la **lutte contre l'immigration irrégulière**, une communication de la Commission européenne a dressé une liste de « priorités politiques », en 2006, et identifié un ensemble de mesures à prendre. Une directive a été adoptée par le Conseil, le 25 mai 2009, afin de prévoir des sanctions à l'encontre des employeurs des ressortissants des pays tiers en séjour irrégulier. En outre, la directive du 16 décembre 2008 établit des standards et des procédures communs pour le retour de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. Ce texte est le premier dans ce domaine à être adopté selon la procédure de codécision avec le Parlement européen. Il a suscité beaucoup de controverses. Devant la commission des affaires européennes, le commissaire Jacques Barrot a lui-même estimé que « *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.* »

Trois instruments ont par ailleurs été créés pour améliorer la collecte et l'échange de données. En particulier une décision du Conseil du 14 mai 2008 a établi un réseau européen des migrations.

(2) La gestion des frontières

La gestion des frontières extérieures de l'espace de libre circulation constitue un **enjeu majeur** qui a pris une place croissante pendant la période d'application du programme de La Haye. L'Union européenne compte 1 636 points d'entrée sur son territoire. Le nombre de franchissements des frontières extérieures était estimé à 900 millions en 2006 et le nombre d'immigrants illégaux à huit millions. La même année, 500 000 immigrants illégaux ont été appréhendés, dont 40 % ont ensuite fait l'objet d'une procédure de reconduite.

Le programme de La Haye avait retenu pour objectif de consolider l'espace sans contrôle aux frontières intérieures en assurant un haut niveau de sécurité des frontières extérieures tout en facilitant les déplacements des personnes ayant un titre légitime (qu'ils soient citoyens de l'Union ou ressortissants de pays tiers). Il avait également mis en avant un double principe de solidarité et de répartition équitable de responsabilité entre les États membres.

Pour la mise en œuvre du programme, plusieurs aspects ont été développés. Le « code frontières Schengen », issu d'un règlement du 15 mars 2006, est devenu effectif. Il établit des normes et des procédures en matière de contrôle du franchissement des frontières intérieures et extérieures de l'Union. Fin 2007, les dispositions de l'acquis Schengen ont été rendues applicables à neuf des dix États ayant rejoint l'Union européenne en 2004. Des évaluations doivent se poursuivre pour la Bulgarie et la Roumanie. Ce système de gestion des frontières extérieures repose sur des dispositifs technologiques permettant le recueil, la conservation et la transmission d'informations. Le Système d'Information Schengen (le « SIS ») joue en particulier un rôle essentiel. Trente millions de signalement y sont inscrits. Le SIS est composé d'une partie nationale dans chaque État membre et d'une structure de support centrale, installée à Strasbourg, dont la gestion technique est assurée par la France pour le compte des autres États membres. Chaque pays a la charge de réglementer son propre accès au SIS. Le passage à un système de deuxième génération (le « SIS II »), qui permettrait de prendre en compte de nouvelles fonctionnalités comme les photographies et les empreintes, rencontre néanmoins de nombreuses difficultés au point qu'un scénario alternatif prévoyant l'évolution du système en vigueur (le SIS 1+) a dû être envisagé.

Dans le même temps, des initiatives ont été prises dans la période 2004-2009 en vue de mettre en place les principaux éléments d'une **politique commune des visas**. En particulier, la Commission européenne a proposé, en 2006, un règlement afin de permettre aux États membres de rendre obligatoires les éléments d'identification biométriques (photographie du visage et 10 empreintes digitales) des demandeurs de visas. Les instructions consulaires communes ont été révisées et intégrées avec les autres instruments fixant les conditions et procédures de délivrance des visas, dans le projet de « code des visas » présenté par la Commission en 2006.

Un règlement du 9 juillet 2008 a fixé le cadre juridique du **Système d'informations sur les visas (« VIS »)**. Ce système doit faciliter les contrôles aux points de passage des frontières extérieures avec l'utilisation de la biométrie et les échanges de données sur les visas entre les États membres. La mise en place de ce nouveau système a aussi connu des retards. Son entrée en vigueur n'interviendrait pas avant septembre 2010. En outre, le programme de La Haye avait envisagé la création de centres communs de délivrance des visas. La Commission européenne a présenté une proposition en ce sens en 2006. Dans l'attente de l'adoption de cette proposition, deux projets pilote ont été lancés (l'un par la Hongrie en Moldavie, l'autre par la Slovénie au Monténégro). Mais comme l'a souligné le commissaire Jacques Barrot devant la commission des affaires européennes, « *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.* »

Enfin, des **accords** visant à faciliter la délivrance de visas ont été passés avec plusieurs pays tiers (Russie, Ukraine, Moldavie, Albanie, Bosnie-et-Herzégovine, ancienne République Yougoslave de Macédoine et Serbie-et-Monténégro). Ces accords sont entrés en vigueur en 2007 et en 2008. Une réciprocité complète en matière de visas a été établie avec le Costa Rica, Israël, la Malaisie, le Mexique, la Nouvelle Zélande, le Nicaragua, le Panama, le Paraguay, Singapour, l'Uruguay et le Venezuela.

La création de l'**agence FRONTEX**, en octobre 2004, a constitué le second aspect essentiel de la politique européenne de gestion des frontières. FRONTEX a mené 50 opérations conjointes et 23 projets pilotes associant plusieurs États membres entre 2005 et 2008. Mais cette agence n'a pas encore déployé tout son potentiel, notamment parce que les États membres ne l'ont pas doté des moyens opérationnels nécessaires. Son rôle mériterait aussi d'être mieux précisé. En octobre 2009, le Conseil européen a demandé un renforcement des capacités opérationnelles de FRONTEX, envisageant notamment la possibilité d'affréter régulièrement des vols de retour communs financés par cette agence.

Un règlement du 11 juillet 2007 a par ailleurs créé des **équipes d'intervention rapide aux frontières** (le *Rapid Border Intervention Team (RABIT)*) et a défini les prérogatives des agents d'autres États membres invités à participer à ces équipes. Cependant, la Commission européenne relève dans son évaluation qu'aucun État membre n'a encore demandé la création de telles équipes.

En 2008, la Commission européenne a présenté un « **paquet frontières** » composé de trois communications portant respectivement sur FRONTEX, l'établissement d'un système de surveillance des frontières européennes (Eurosur) et sur de nouvelles étapes dans la gestion des frontières incluant la création d'un système d'entrées-sorties généralisé et automatisé, destiné à l'enregistrement des ressortissants de pays tiers entrant sur le territoire de l'Union européenne ou en sortant.

Enfin, le programme de La Haye avait considéré que la **dimension extérieure** de la politique de migration devait permettre d'établir des partenariats avec les pays tiers qui traitent en particulier la question du retour et de la réadmission. Depuis 2004, onze accords de réadmission ont ainsi été conclus avec des pays tiers et sont entrés en vigueur.

(3) Le Pacte européen sur l'immigration et l'asile

Le Conseil européen des 15 et 16 octobre 2008 a adopté, sur proposition de la France, le Pacte européen sur l'immigration et l'asile. Ce Pacte s'appuie sur le constat que les migrations internationales sont une réalité

qui perdurera aussi longtemps que persisteront les écarts de richesse et de développement entre les diverses régions du monde. Les migrations peuvent être une chance, notamment au regard des besoins de migrants de l'union européenne et des États membres. L'immigration zéro apparaît donc « à la fois irréaliste et dangereuse ». Mais une immigration mal maîtrisée peut porter atteinte à la cohésion sociale des pays de destination. En conséquence, le Pacte souligne que l'organisation de l'immigration doit prendre en compte les capacités d'accueil de l'Europe et protéger les migrants contre le risque d'exploitation par des réseaux criminels. Dans le contexte d'un espace commun de libre circulation, il est en outre impératif que chaque État membre prenne en compte les intérêts de ses partenaires. Le Conseil européen confirme la pertinence de l'Approche globale des migrations qu'il avait adoptée en décembre 2005. Il réaffirme en outre solennellement que les politiques migratoires et d'asile doivent être conformes aux normes du droit international et en particulier à celles qui se rapportent aux droits de l'homme, à la dignité de la personne humaine et aux réfugiés.

Souhaitant mettre en œuvre une approche cohérente, le Conseil européen a pris **cinq engagements fondamentaux** dont la traduction en actions concrètes devra être poursuivie en particulier dans le nouveau programme pluriannuel :

- organiser l'immigration légale en tenant compte des priorités, des besoins, et des capacités d'accueil déterminés dans chaque État membre et favoriser l'intégration ;

- lutter contre l'immigration irrégulière, notamment en assurant le retour dans leur pays d'origine ou vers un pays de transit, des étrangers en situation irrégulière ;

- renforcer l'efficacité des contrôles aux frontières ;

- bâtir une Europe de l'asile ;

- créer un partenariat global avec le pays d'origine et de transit favorisant les synergies entre les migrations et le développement.

La conférence ministérielle de Vichy, organisée sous présidence française en novembre 2008, a par ailleurs posé les principes fondamentaux et les lignes directrices pour les actions futures dans le domaine de **l'intégration**.

Au cours des auditions, vos rapporteurs ont aussi été sensibilisés aux **effets pervers** qu'aurait produit la politique européenne, engagée au tournant des années 70-80, qui aurait conduit à fermer l'accès à l'emploi pour les salariés issus de pays tiers. Cette politique aurait, en effet, eu pour double conséquence l'installation durable en Europe de familles immigrées compte

tenu de l'impossibilité d'effectuer des allers/retours avec les pays d'origine, et le développement de l'immigration clandestine. Aucun des trois principes retenus par l'Union européenne (fin de la migration de travail, mobilité des ressortissants de l'Union se substituant aux immigrés et revalorisation du travail manuel le rendant attractif pour des ressortissants de l'Union) n'aurait fonctionné. L'évolution a, au contraire, été marquée par une faible mobilité interne, de fortes pressions sur les frontières extérieures et, en pratique, peu de substitution entre les ressortissants européens et les personnes immigrées. L'espace de libre circulation s'est ainsi transformé en espace de contrôle des frontières externes. Mais, parallèlement, avec le livre vert de la Commission européenne de 2005 a été affirmée la nécessité de ne pas fermer les frontières face au déclin démographique de l'Europe. Il en résulte un système contradictoire. Le contrôle aux frontières coûte cher et s'avère peu efficace. En outre, la dégradation de la situation des pays d'origine rend la mobilité inévitable. Il conviendrait donc de l'accompagner plutôt que de la freiner en visant la mise en place d'un système qui soit « gagnant » pour les deux parties. Dès lors que les personnes immigrées disposent d'un titre de séjour, elles circulent et ne se sédentarisent pas. Elles devraient bénéficier de droits sociaux dans l'espace européen sans les exclusions qui prévalent actuellement.

Certains de nos interlocuteurs ont ainsi estimé que l'Union devrait élaborer une politique de migration **plus proactive** axée sur la **gestion** et non sur la prévention des mouvements migratoires. Cette politique devrait se fonder sur un cadre définissant clairement les droits des ressortissants des pays tiers. Elle devrait garantir aux travailleurs migrants un cadre juridique en matière d'égalité de traitement avec les ressortissants nationaux pour les conditions de travail. Des passerelles devraient être offertes aux migrants irréguliers pour leur permettre de sortir de l'illégalité. Une priorité devrait être accordée à l'investissement dans les compétences et qualifications des personnes déjà présentes sur le territoire y compris les ressortissants des pays tiers. En outre, un cadre communautaire commun devrait être élaboré pour les conditions d'entrée et de résidence, à partir d'un consensus entre les pouvoirs publics et les partenaires sociaux concernant les besoins du marché du travail.

3. La sécurité

a) La lutte contre le terrorisme

L'Europe a été durement frappée avec les attentats de Madrid en 2004 et de Londres en 2005. Selon le rapport annuel d'Europol, près de 600 attentats manqués, déjoués ou effectivement perpétrés ont été recensés dans onze États membres en 2007.

Le programme de La Haye a souligné la nécessité de renforcer la coopération entre les États membres. Il a identifié un certain nombre de priorités : prévenir la radicalisation et le recrutement, combattre le financement du terrorisme, améliorer la sécurité des explosifs et de leurs précurseurs, développer un haut niveau d'échanges d'informations entre les services de sécurité, assurer une assistance adaptée aux victimes du terrorisme et consolider l'action extérieure. Conformément à la stratégie de l'Union européenne de lutte contre le terrorisme, arrêtée en décembre 2005, l'action de l'Union s'est focalisée sur **quatre objectifs** principaux : prévenir, protéger, poursuivre et répondre.

En matière de **prévention**, un groupe d'experts sur la radicalisation violente a été mis en place par la Commission européenne en 2006 et différentes études ont été diligentées. A travers le programme de « prévention et de lutte contre le crime », la Commission a soutenu des projets destinés à s'attaquer à la radicalisation conduisant au terrorisme. Une initiative conjointe de l'Allemagne, l'Autriche et la France a conduit à l'élaboration d'un guide de bonnes pratiques pour prévenir la radicalisation dans les prisons. En novembre 2008, le Conseil a par ailleurs amendé la décision-cadre de 2002 sur la lutte contre le terrorisme, afin de permettre l'incrimination spécifique de la provocation publique, du recrutement et de l'entraînement au terrorisme.

Pour lutter contre le **financement** du terrorisme, une directive du 26 octobre 2005 a amélioré le dispositif de détection des transactions financières suspectes, en étendant l'obligation de signalement au-delà des institutions financières. Un règlement du 15 novembre 2006 a imposé aux fournisseurs de services en matière de paiement l'obligation de donner des informations sur le payeur tout au long de la chaîne de paiement. Un règlement du 26 octobre 2005 a établi un mécanisme de vérification des entrées et sorties d'argent en imposant aux voyageurs entrant dans l'Union européenne ou la quittant avec une somme de 10 000 € ou plus de faire une déclaration écrite. En décembre 2005, le Conseil a par ailleurs adopté des principes applicables au secteur non concurrentiel. Enfin, la stratégie de lutte contre le financement du terrorisme, qui avait été adoptée en 2004, a été révisée en 2008 pour l'adapter à l'évolution des pratiques de financement et de la menace.

En 2008, le Conseil a adopté un plan d'action comprenant 50 mesures destinées à assurer la **sécurité des explosifs**. Un système d'alerte précoce à l'échelle de l'Union européenne permettra de notifier aux autorités les menaces liées à la disparition ou au vol d'explosifs. En outre, une directive du 4 avril 2008 doit faciliter l'identification et la traçabilité des explosifs. Une décision du 16 décembre 2008 a eu pour objet de limiter les ventes au grand public de fertilisants à haute teneur en nitrate d'ammonium concentré.

Avec une directive du 8 décembre 2008, des instruments ont été mis en place pour renforcer la protection des **infrastructures critiques** (routes, chemins de fer, réseaux d'électricité et centrales électriques). En outre, un livre vert élaboré en 2007 devrait être suivi de mesures pour réduire le risque posé par les menaces chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires.

Les **échanges d'informations** ont été développés. Ils ont – semble-t-il – produit des résultats efficaces dans la lutte contre le terrorisme même si une évaluation précise fait défaut. Mais ces échanges d'informations soulèvent de vives préoccupations sur le respect de la vie privée et la protection des données personnelles.

Après les attentats du 11 septembre 2001, le département du Trésor des États-Unis a mis au point un **programme de surveillance du financement du terrorisme**. Dans ce cadre, il est apparu, en 2006, que des injonctions administratives avaient été adressées à la société SWIFT pour que les bureaux de cette entreprise implantés aux États-Unis transfèrent au bureau du contrôle des avoirs étrangers des données à caractère personnel devant servir à agir contre les personnes soupçonnées d'activités terroristes. Après l'émoi qu'avait suscité la révélation par la presse que ces données pourraient être utilisées à d'autres fins que la lutte contre le terrorisme, des négociations menées par l'Union européenne ont abouti à des engagements unilatéraux des autorités américaines donnant certaines garanties sur les finalités de la transmission des données et leur protection. Un nouvel accord est en cours de discussion à la suite de la modification de l'architecture informatique de SWIFT. Le Sénat a demandé que des garanties effectives soient prévues dans cet accord pour la protection de la vie privée et des données personnelles (1).

En juillet 2007, l'Union européenne a conclu un accord de long terme avec les États-Unis sur le transfert de données relatives aux passagers des vols aériens (données PNR). Là encore, à travers sa délégation pour l'Union européenne, le Sénat avait exprimé de vives inquiétudes sur le faible niveau de garanties prévues par l'accord. D'autres accords PNR ont été passés avec le Canada et l'Australie.

Un groupe de haut niveau États-Unis/Union européenne a été établi en novembre 2006. Il a retenu douze principes communs sur la protection des données et retenu le principe d'un accord international pour entériner ces principes et les rendre applicables aux échanges de données.

Le programme de La Haye avait par ailleurs appelé la Commission européenne à formuler une proposition en vue d'établir un PNR européen. Ce

(1) Proposition de résolution n° 72 (2009-2010) de M. Hubert HAENEL, au nom de la commission des affaires européennes, déposée au Sénat le 29 octobre 2009.

qu'elle a fait en 2007. Dans une résolution du 30 mai 2009, le Sénat a demandé que les garanties soient renforcées sur la protection des données personnelles.

Tout récemment, la Commission européenne a adopté une série de mesures visant à autoriser les services répressifs (et EUROPOL) à accéder à la base de données EURODAC, aux fins de lutte contre le terrorisme et autres infractions pénales graves.

b) La coopération policière

Le programme de La Haye a mis l'accent sur le renforcement de la coopération entre les services de police et de douanes des États membres comme avec Europol et Eurojust. Il a appelé à une approche novatrice dans l'échange transfrontalier d'informations. A cette fin, il a mis en avant le « **principe de disponibilité** » comme principe directeur associé à une protection effective des droits fondamentaux, en particulier la protection des données personnelles. Ce principe de disponibilité implique que, dans le cadre de leurs missions, les services répressifs d'un État membre doivent pouvoir obtenir les informations d'un autre État membre dans les mêmes conditions que leurs homologues de cet État qui contrôlent cette information. Mais la proposition de décision-cadre, présentée en 2005 par la Commission européenne pour expliciter ce principe, n'a jamais été adoptée. Dans le même temps, en effet, c'est dans un cadre intergouvernemental que sept États¹ ont négocié le **traité de Prüm** qui a ensuite été intégré dans le cadre communautaire par la décision du Conseil du 6 août 2008. Ce texte permet aux services répressifs d'avoir accès aux bases de données contenant des informations liées à l'ADN, aux empreintes digitales et aux immatriculations de véhicules. Due à une initiative suédoise, une décision du Conseil du 18 décembre 2006 a par ailleurs établi une obligation de répondre aux demandes d'information.

Les conditions d'accès au système d'information sur les visas (VIS) pour des raisons de sécurité ont été fixées par la décision du Conseil du 23 juin 2008. La directive du 15 mars 2006 a défini les conditions de conservation des données relatives au trafic des communications électroniques.

L'Office européen de Police (EUROPOL) a été intégré dans le cadre communautaire par la décision du Conseil du 6 avril 2009 sous la forme d'une agence européenne. Ses compétences ont été, à cette occasion, étendue à toutes les formes de criminalité transfrontalière. La transformation de la convention de 1995, soumise à ratification parlementaire, par une décision du Conseil soulève une très forte préoccupation sur l'exercice du contrôle

(1) L'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas et l'Autriche.

parlementaire sur les activités de cet organisme. Compte tenu de la nature de ces activités, qui concernent les compétences les plus traditionnelles de l'État en matière de sécurité, l'enjeu est majeur. Il n'a pas trouvé de réponse dans le cadre des traités en vigueur. Le traité de Lisbonne prévoit, en revanche, expressément l'association des parlements nationaux au contrôle d'Europol.

EUROPOL a développé des outils qui fournissent aux services répressifs des États membres des renseignements sur les phénomènes criminels : un système d'information destiné à recueillir des données relatives à la criminalité transfrontalière et à en permettre l'échange ; des fichiers de travail à des fins d'analyse. Il existe 18 fichiers d'analyse. EUROJUST est associé à 12 de ces 18 fichiers.

L'amélioration de la coopération opérationnelle demeure un enjeu majeur. Une quarantaine d'équipes communes d'enquêtes ont été mises en place pendant la période d'application du programme de La Haye. EUROPOL n'a participé effectivement qu'à cinq équipes communes d'enquête et a été associé à trois de ces équipes. Cet instrument mériterait d'être renforcé et beaucoup plus utilisé en assurant une participation plus systématique d'EUROPOL mais également d'EUROJUST.

c) La lutte contre la criminalité organisée et la drogue

(1) La lutte contre la criminalité organisée

Le programme de La Haye avait souligné l'importance de développer et de mettre en œuvre une stratégie pour s'attaquer au crime organisé. Il avait mis l'accent sur une coopération plus étroite à la fois avec EUROPOL et EUROJUST, avec les pays tiers et les organisations internationales.

En 2007, la Commission européenne a présenté une série de mesures pour renforcer la coordination de la lutte contre la cybercriminalité, à la fois entre les services répressifs et entre ceux-ci et le secteur privé. Elle a par ailleurs développé les coopérations dans ce domaine avec d'autres institutions comme le Conseil de l'Europe et des pays tiers comme la Russie ou l'Ukraine.

Les défis demeurent immenses dans ce domaine. L'évaluation de la Commission européenne donne **trois illustrations** : le nombre d'attaques contre des infrastructures d'informations importantes au Royaume Uni se comptent en plusieurs milliers par jour ; le nombre d'images disponibles en ligne représentant des enfants abusés sexuellement a quadruplé dans la période 2003-2007 ; le nombre d'intrusions criminelles infectant des micro-ordinateurs avec un détournement de mots de passe a cru de 93 % dans le seul premier trimestre 2008.

La **lutte contre les trafics d'être humains, l'exploitation des enfants et la pornographie infantile** constitue un enjeu majeur. L'évaluation de la Commission européenne fait état des données statistiques de l'Organisation internationale du travail, qui montrent que 12,3 millions de personnes sont soumis au travail forcé dans le monde dont 1,4 million à une exploitation sexuelle à des fins commerciales. Elle mentionne également des études selon lesquelles 10 à 20 % des enfants subiraient des agressions sexuelles durant leur enfance. Ce phénomène inquiétant ne serait pas appelé à décroître avec la représentation d'enfants de plus en plus jeunes dans les images pornographiques qui sont de plus en plus violentes. En 2009, la Commission européenne a présenté une proposition de décision-cadre destinée à renforcer les actions de prévention de l'exploitation des enfants et de lutte contre ce phénomène, ainsi qu'une autre proposition sur la traite des êtres humains.

La **lutte contre la corruption** est aussi un domaine dans lequel l'Union européenne devrait s'investir davantage. En raison de l'absence de statistiques comparables dans les États membres, la Commission européenne fait valoir qu'il est difficile d'évaluer l'ampleur du phénomène dans l'Union européenne. Mais d'après une enquête Eurobaromètre, 75 % des citoyens européens estiment que la corruption constitue un problème majeur dans leur pays. En outre, on estime que 90 % des délits de corruption restent non détectés. Dans ce contexte, il est inquiétant de constater que la plupart des États membres n'ont pas encore criminalisé toutes les formes de corruption dans le secteur privé, comme l'avait prévu la décision-cadre sur la corruption dans le secteur privé. En revanche, la Communauté européenne a ratifié la convention des Nations unies sur la lutte contre la corruption. Par ailleurs, un réseau de points de contacts, auquel EUROPOL et EUROJUST participent, est désormais opérationnel.

Pour combattre la **criminalité financière**, la création de bureaux de recouvrement des avoirs a été encouragée afin d'assurer un dépistage plus rapide des fonds à l'échelle de l'Union européenne. Vingt États membres ont mis en place de tels bureaux. Mais, selon l'évaluation réalisée par la Commission européenne en 2007, les États membres ont marqué peu d'empressement pour prendre les mesures nécessaires à la mise en œuvre de la décision-cadre qui prévoit une confiscation étendue des produits du crime. Elle a identifié différents obstacles tels que les traditions juridiques des États membres, les difficultés à sécuriser et maintenir les avoirs, le manque de ressources et de formation. Pour contribuer à combattre le blanchiment d'argent, un réseau informel d'échanges d'informations a été créé. Il relie les centres de renseignement financier des États membres. On relèvera qu'EUROPOL et EUROJUST sont de plus en plus associés aux enquêtes financières transfrontalières : en 2007, EUROPOL a soutenu 133 enquêtes

destinées à identifier des produits du crime ; 30 des 1000 affaires traitées par EUROJUST ont porté sur le gel et la confiscation d'avoirs.

(2) La lutte contre la drogue

En matière de lutte contre la drogue, la stratégie de l'Union européenne sur la drogue 2005-2012 a été intégrée dans le programme de La Haye. Elle a donné lieu à un plan d'action 2005-2008 composé de 80 mesures.

Les évaluations de ce plan d'action réalisées par la Commission européenne montrent que la consommation d'héroïne, de cannabis et de drogues synthétiques s'est stabilisée ou a régressé mais que la consommation de cocaïne augmente.

Parmi les faiblesses identifiées dans le dispositif de lutte contre la drogue, les problèmes de coordination et le manque de données fiables sont à souligner. Un nouveau plan d'action 2009-2012 a été adopté par le Conseil en décembre 2008.

4. La coopération judiciaire

Le principe de **reconnaissance mutuelle** constitue la pierre angulaire de la coopération judiciaire européenne. Pour faciliter la mise en œuvre de ce principe, le programme de La Haye a insisté sur l'importance de renforcer la confiance mutuelle. Il a aussi souligné le besoin pour les citoyens d'avoir un accès au système judiciaire. Dans ce but, l'utilisation des nouvelles technologies a été encouragée à travers le programme *e-Justice*. Des programmes d'échanges ont été lancés en 2007. Ils ont concerné quelque 400 juges et procureurs. Les réseaux judiciaires européens en matière civile et commerciale et en matière criminelle jouent par ailleurs un rôle utile pour diffuser l'information auprès des juges et procureurs nationaux sur les affaires transfrontalières.

En dépit de ces efforts, la route est encore longue avant de parvenir dans les faits à une confiance mutuelle effective. Celle-ci ne pourra venir que d'une véritable connaissance réciproque des systèmes judiciaires. Cela passe par une intensification des programmes de formation et des échanges au niveau européen.

a) La coopération judiciaire pénale

Le programme de La Haye avait appelé à la réalisation du programme de reconnaissance mutuelle et au développement de standards équivalents pour

les droits des suspects dans les procédures pénales. Il avait aussi retenu le principe d'un renforcement de l'unité de coopération EUROJUST.

(1) La reconnaissance mutuelle

Au titre de la reconnaissance mutuelle, la principale réalisation demeure le **mandat d'arrêt européen**, qui a été établi par une décision-cadre du 13 juin 2002 soit avant le programme de La Haye. Il est opérationnel dans les vingt-sept États membres depuis le 1^{er} janvier 2007. Les évaluations de ce dispositif ont montré ses effets positifs. Dans le cadre de l'ancienne procédure d'extradition, les affaires traitées duraient souvent plus d'un an. Il faut désormais compter entre onze jours et six semaines. La Commission européenne indique qu'en 2007, 2 667 remises effectives faisant suite à une notification de mandat ont été signalées. Cependant, la transposition dans les États membres a pu créer des problèmes que l'absence de procédure en manquement dans le cadre du « troisième pilier » ne permet pas de résoudre. Ainsi, on peut considérer que cet instrument essentiel pourrait être utilisé de manière plus efficace, notamment en impliquant davantage EUROPOL et EUROJUST.

Plusieurs autres instruments ont été adoptés pour appliquer la reconnaissance mutuelle dans le domaine pénal (1). Mais ils ont souvent produit des **résultats décevants**, notamment parce que trop d'États membres ont omis de les transposer dans leur droit national ou l'ont fait de manière très imparfaite. L'évaluation de la Commission européenne mentionne en particulier la décision-cadre du 22 juillet 2003 sur l'exécution dans l'Union européenne de décisions de gels de biens ou d'éléments de preuve. Cette décision-cadre a été transposée dans dix-neuf États membres avec de nombreuses omissions ou erreurs d'interprétation. Un autre exemple est celui de la décision-cadre du 24 février 2005 concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux sanctions pécuniaires pour laquelle l'évaluation réalisée en octobre 2008 a mis en évidence que seulement onze États membres avaient pris des dispositions nationales de transposition.

Des progrès ont par ailleurs été enregistrés dans les **échanges d'informations**. Une décision du Conseil du 21 novembre 2005 a facilité l'échange d'informations extraites des casiers judiciaires nationaux. Une décision-cadre du 26 février 2009 a ensuite prévu des mécanismes assurant que l'État de nationalité dispose d'une information exhaustive et correcte. Elle impose notamment des obligations à l'État membre de condamnation. Enfin,

(1) Ainsi plusieurs instruments ont concerné la reconnaissance mutuelle pour l'exécution des peines : les sanctions pécuniaires (décision-cadre 2005/214/JAI du 24 février 2005) ; les peines ou mesures privatives de liberté (décision-cadre 2008/909/JAI du 27 novembre 2008) ; la surveillance des mesures de probation et des peines de substitution (décision-cadre 2008/947/JAI du 27 novembre 2008).

une décision du Conseil du 6 avril 2009 a institué le système européen d'information sur les casiers judiciaires (ECRIS), qui offre aux États membres un système électronique d'échange d'informations extraites des casiers judiciaires. Encore faut-il rappeler que l'interconnexion des casiers judiciaires est née en 2003 d'une initiative franco-allemande. Elle s'est fondée sur la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale d'avril 1959. C'est donc là encore de l'initiative de quelques États qu'a pu émerger ensuite une solution valable pour l'ensemble de l'Union européenne.

(2) Les droits des suspects dans les procédures pénales

Force est de constater que la question des droits des suspects dans les procédures pénales a **peu progressé**. La proposition de décision-cadre présentée en 2004 par la Commission européenne a fait l'objet de trois ans de discussion au sein d'un groupe de travail du Conseil mais n'a pu aboutir. Le 23 octobre 2009, le Conseil a adopté la première proposition législative dans ce domaine, à savoir la décision-cadre relative au droit à l'interprétation et à la traduction. Il a par ailleurs retenu une démarche par étapes à travers une feuille de route qui identifie les domaines principaux où des initiatives législatives sont souhaitables. Le livre vert sur la présomption d'innocence, présenté en 2006, n'a été suivi d'aucune initiative législative. Quant au statut des victimes dans les procédures pénales, l'évaluation de la décision-cadre du 15 mars 2001 souligne que sa transposition par les États membres s'est révélée peu satisfaisante.

(3) Le rôle d'EUROJUST

Le rôle d'EUROJUST pour développer la coopération judiciaire pénale s'est par ailleurs **affirmé** au cours de l'application du programme de La Haye. L'unité de coopération a traité plus de 1 000 cas en 2007 contre 195 en 2002, année de sa création. En décembre 2008, sous la présidence française, le Conseil a adopté une décision qui tend à renforcer EUROJUST, en développant les prérogatives des membres nationaux et du collège et en établissant une cellule de réaction rapide pour traiter les affaires les plus urgentes. En dépit de ces avancées, beaucoup reste encore à faire pour ancrer les missions d'EUROJUST dans les pratiques judiciaires nationales et aller vers un véritable parquet européen.

b) La coopération judiciaire civile

S'inscrivant dans la continuité des conclusions du Conseil de Tampere de 1999, le programme de La Haye a appelé à la simplification des procédures civiles transfrontalières, à la reconnaissance mutuelle des

décisions, au renforcement de la coopération, à plus de cohérence dans la législation européenne et avec l'ordre juridique international.

(1) La reconnaissance mutuelle

On relèvera surtout les **progrès** accomplis dans la mise en œuvre du principe de reconnaissance mutuelle. Le règlement « Bruxelles I » du 22 décembre 2000 avait précisé les règles relatives à la détermination de la juridiction compétente et à la loi applicable à la reconnaissance d'un jugement rendu dans un autre État membre. Le règlement « Bruxelles II » du 29 mai 2000 avait couvert les conflits matrimoniaux et les questions de responsabilité parentale. Un nouveau règlement « Bruxelles II a » du 27 novembre 2003 a tendu à assurer que les enfants puissent maintenir des contacts réguliers avec leurs deux parents à la suite d'une séparation et à fixer des règles destinées à prévenir les rapt parentaux. Plus récemment, l'adoption, sous la présidence française, du règlement du 18 décembre 2008, permettra d'accélérer le recouvrement des obligations alimentaires.

Le règlement « Rome I » du 17 juin 2008 a déterminé les règles de résolution des conflits de lois dans le domaine des obligations contractuelles tandis que le règlement « Rome II » du 11 juillet 2007 a opéré la même démarche pour les obligations non contractuelles.

Avec un règlement du 11 juillet 2007, de nouvelles procédures ont été mises en place pour simplifier et accélérer le règlement des petits litiges.

En revanche, le projet de règlement « Rome III » sur les divorces transfrontaliers n'a toujours pas pu aboutir, l'unanimité des États membres n'ayant pu être obtenue, en raison du blocage de la Suède. En outre, la question des successions transfrontalières demeure entière, la Commission venant tout juste de présenter une proposition.

(2) Le renforcement de la coopération

Un **réseau judiciaire européen** en matière civile et commerciale a été créé par une décision du Conseil en date du 28 mai 2001. Début 2008, le réseau comprenait 437 membres, répartis en quatre catégories : 102 points de contact nationaux, 140 autorités centrales, 12 magistrats de liaison et 181 autorités judiciaires actives en matière de coopération judiciaire. Une décision du Conseil du 18 juin 2009 prévoit un ensemble de mesures destinées à renforcer le rôle du réseau dans ses tâches de coopération judiciaire entre les États membres et pour l'application effective par les juges et les autres professionnels du droit des actes communautaires et des conventions en vigueur entre les États membres. Elle consolide aussi le rôle du réseau pour l'accès effectif des citoyens à la justice dans le cadre de litiges transfrontaliers.

(3) La dimension extérieure

La dimension extérieure de la coopération judiciaire civile a été renforcée avec l'adhésion de la Communauté à la Conférence de La Haye de droit international privé en avril 2007. La nouvelle convention de Lugano sur la juridiction, la reconnaissance et la mise en œuvre des jugements en matière civile et commerciale, conclue par la Communauté avec la Norvège, l'Islande et la Suisse, a par ailleurs été signée en octobre 2007.

*

Au total, la mise en œuvre du programme de La Haye aura donc été marquée par une activité législative importante. Mais ses résultats demeurent mitigés. Le prochain programme pluriannuel peut permettre de donner une nouvelle impulsion.

II. LE CITOYEN AU CŒUR DU NOUVEAU PROGRAMME DE STOCKHOLM

En vue de l'adoption du futur programme pluriannuel par le Conseil européen de décembre, la Commission européenne a présenté, le 10 juin, une communication qui entend placer le citoyen au cœur de ce programme. La présidence suédoise a rendu public, le 16 octobre, un projet qui est désormais discuté au sein du Conseil.

A. LE CONTEXTE D'ÉLABORATION DU NOUVEAU PROGRAMME

Des réflexions ont été conduites au sein d'un groupe de haut niveau dit « groupe du futur ». En outre, la Commission européenne a organisé une consultation publique destinée à mieux identifier les priorités susceptibles d'être retenues. La perspective d'entrée en vigueur du traité de Lisbonne n'est par ailleurs pas sans conséquence sur le contenu même du nouveau programme auquel il peut insuffler **une plus grande ambition**.

1. Les réflexions du groupe du futur

Créé sur proposition de l'Allemagne en 2007, le groupe de futur a constitué un groupe informel de haut niveau chargé de rassembler des idées susceptibles de nourrir le programme de travail de l'Union pour la période 2010-2014. Il était composé du commissaire en charge de ces questions (M. Frattini puis M. Barrot) et des ministres compétents (intérieur, justice et immigration) des présidences successives de l'Union. Il a rendu ses conclusions en juillet 2008.

Le groupe de futur a identifié **plusieurs défis** que l'Union devra relever dans le domaine de la sécurité et de l'immigration. D'abord, le lien croissant entre la situation intérieure de l'Union européenne et les pressions extérieures auxquelles elle se trouve confrontée, aussi bien sur le plan sécuritaire que migratoire. L'Union devra donc mieux prendre en compte cette réalité dans la définition des politiques de sécurité et d'immigration, en développant notamment la coopération avec les pays tiers. Ensuite, l'Union devra s'adapter au développement continu des technologies, compte tenu de l'importance que revêtent les échanges d'information entre les États membres. Dans le même temps, les citoyens revendiquent des garanties quant au respect de leur vie privée. L'Union devra donc chercher à concilier la protection des données personnelles avec la mobilité croissante des individus et la nécessaire utilisation des technologies dans la gestion de l'immigration, le contrôle des

frontières et la lutte contre le terrorisme et le crime organisé. Il s'agirait de rechercher un « modèle européen » dans ce domaine.

Pour relever ces défis, le groupe de futur a identifié **plusieurs moyens**. Les échanges d'informations doivent être poursuivis et enrichis, dans le respect des normes européennes de protection des données. La culture commune aux services des États membres doit être progressivement enrichie par le développement des formations européennes communes et la mise en place de réseaux européens d'experts. La simplification de certaines procédures de coopération, l'adoption de procédures communes et le rapprochement des cadres juridiques dans les États membres, permettraient de renforcer la coopération opérationnelle notamment pour les enquêtes criminelles et la gestion des frontières extérieures. Des « modèles de solidarité » devraient être mis en place pour des interventions ponctuelles sur le territoire de l'Union en cas d'urgence. Enfin, une clarification des rôles des différents acteurs (Conseil et Parlement, États membres, Commission) garantirait une meilleure efficacité des actions entreprises et favoriserait la compréhension par les citoyens des politiques menées.

Faisant le constat que les États membres ont encore trop souvent des difficultés pour communiquer ou pour mettre en place une action commune, le groupe du futur met en avant le **principe de convergence** qui pourrait servir de ligne directrice dans tous les domaines qui peuvent favoriser le rapprochement entre les États membres : rapprochement des agents, des institutions, des pratiques, des matériels, des cadres juridiques. Ce principe permettrait de concevoir de manière globale et cohérente l'évolution de la politique de l'Union en matière de sécurité et d'immigration dans le futur programme de travail.

Dans le domaine de la justice, le groupe du futur a identifié **plusieurs défis** qui exigeraient des actions concrètes de la part de l'Union européenne. D'abord une meilleure protection des citoyens devrait être assurée. Les citoyens européens devraient bénéficier d'un ensemble de droits fondamentaux constituant des garanties minimales dans le cadre des procédures pénales. Ils devraient pouvoir faire valoir leurs droits au-delà des frontières nationales, par exemple à travers la création d'un certificat d'hérédité uniforme. En outre, la protection des droits fondamentaux par la Cour de justice sera renforcée par le traité de Lisbonne, notamment à travers l'interprétation qu'elle donnera de la Charte des droits fondamentaux. La protection de l'enfant devra être recherchée par plusieurs voies : l'utilisation d'outils de coopération commune (un réseau d'alerte enlèvements d'enfants, EUROJUST), les échanges d'expériences sur le traitement des délinquants sexuels ayant purgé leur peine ou encore la lutte contre la pédophilie dans l'environnement internet. La protection effective des données personnelles et l'amélioration des droits des victimes de la criminalité doivent aussi constituer des priorités.

Le groupe du futur a par ailleurs jugé nécessaire de renforcer la **sécurité juridique** dans le domaine du droit de la famille, du droit commercial et du droit civil. Cela passerait, en particulier par une identification des obstacles à la reconnaissance rapide des mariages ou d'autres actes d'état civil dans les États membres. Soulignant le défi d'un meilleur accès à la justice, le groupe de haut niveau a notamment insisté sur la mobilisation des acteurs du système judiciaire affichant comme objectif prioritaire la diffusion d'une culture judiciaire commune. Pour renforcer la contribution de l'Union européenne à la lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme, le groupe du futur a en particulier envisagé la mise en place d'un **mandat d'obtention de preuves** efficace et de portée générale, qui soit applicable à tous les types de preuve et à la fois simple à délivrer et à exécuter. Enfin, le groupe du futur a insisté sur la **dimension extérieure** de la politique « Justice et Affaires Intérieures » qui devrait gagner en cohérence et être renforcée par différentes voies (nouveaux réseaux régionaux de coopération judiciaire, négociations d'accords bilatéraux, accords d'EUROJUST et d'EUROPOL avec des pays tiers,...).

2. La consultation publique

En vue de préparer sa communication, la Commission européenne a organisé une consultation publique qui s'est déroulée entre le 25 septembre et le 4 décembre 2008. Elle a reçu **770 réponses individuelles** à un questionnaire en ligne et **47 avis** d'acteurs concernés. Un sondage Eurobaromètre a en outre permis de mesurer la sensibilité des personnes interrogées sur les domaines d'action de la politique de « justice et affaires intérieures ». La **lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme et la lutte contre la toxicomanie** sont les domaines où les préoccupations sont les plus fortes (80 %). Une forte préoccupation est également exprimée pour la promotion et la protection des **droits fondamentaux**, y compris les droits des enfants (78 %). Ce sont dans ces domaines que la **valeur ajoutée** des interventions de l'Union européenne est la plus clairement perçue (72 % pour la lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme ; 65 % pour la lutte contre la toxicomanie et la promotion et la protection des droits fondamentaux, y compris les droits de l'enfant).

Dans le cadre de cette consultation, le Gouvernement a présenté une *contribution* qui exprime la volonté de rendre l'action européenne **plus concrète et plus efficace** et de développer une **culture de l'évaluation**. L'Union devrait exprimer des **priorités politiques claires** que les citoyens pourraient appréhender et au service desquelles seraient mobilisés de manière cohérente des instruments législatifs mais aussi des mesures pratiques, administratives et opérationnelles. Le nouveau cadre institutionnel prévu par le traité de Lisbonne devrait être porteur d'une nouvelle vague d'instruments

législatifs plus ambitieux dans le domaine de la justice et des affaires intérieures.

Sur ces bases, la contribution propose **trois ambitions** pour le prochain programme pluriannuel :

– la mise en œuvre du **Pacte européen sur l’immigration et l’asile**, adopté par le Conseil européen en octobre 2008, à partir de quatre priorités : organiser l’immigration professionnelle et lutter contre l’immigration illégale ; progresser vers le régime d’asile européen commun ; renforcer la protection des frontières extérieures ; développer la coopération avec les pays d’origine et de transit ;

– le renforcement de la **dimension opérationnelle** de la construction de l’espace de sécurité autour de quatre priorités : enrichir la coopération policière (en simplifiant les enquêtes, en améliorant les échanges d’informations et la protection des données à caractère personnel, en renforçant le rôle et les missions d’Europol, en approfondissant la coopération transfrontalière et en favorisant le rapprochement opérationnel entre les polices des États membres) ; approfondir la lutte commune contre le terrorisme et la grande criminalité ; intégrer davantage la dimension extérieure de la sécurité intérieure ; renforcer les capacités de réponse de l’Union en matière de protection civile ;

– l’accroissement de **l’efficacité de l’Europe de la justice** au bénéfice des citoyens, à partir de six priorités : mieux protéger les citoyens les plus faibles (enfants, adultes vulnérables, victimes d’infractions) ; renforcer les droits fondamentaux (rapprochement des législations nationales, intensification des échanges d’information entre États membres et avec Eurojust, amélioration du cadre juridique de la protection des données et des garanties minimales dans les enquêtes pénales) ; renforcer la lutte contre la criminalité grave et le terrorisme (éventuelle création à terme d’un Parquet européen sur la base d’Eurojust, rapprochement des incriminations et des sanctions, convergences dans la recherche et l’exploitation des preuves) ; garantir la sécurité juridique dans les relations privées (en menant à bien les travaux engagés sur la base du précédent programme et en ouvrant de nouveaux chantiers tels que la reconnaissance mutuelle des actes authentiques) ; assurer une justice de qualité (en poursuivant la mise en œuvre du principe de reconnaissance mutuelle, en rationalisant l’acquis, en mettant l’accent sur la formation et l’information des praticiens et en favorisant l’accès des citoyens à la justice) ; développer la dimension extérieure de l’espace de justice, de liberté et de sécurité.

3. Les perspectives ouvertes par le traité de Lisbonne

Le traité de Lisbonne introduit plusieurs innovations qui auront un impact direct sur les politiques conduites sur les questions intéressant l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

La Charte des droits fondamentaux, qui avait été « proclamée » lors du Conseil européen de Nice et de nouveau « adoptée » le 12 décembre 2007, aura désormais une valeur contraignante : la Cour de justice contrôlera son respect par les institutions de l'Union et, lors de la mise en œuvre du droit de l'Union, par les États membres. Le traité permet, en outre, l'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme. Cette adhésion devra être décidée par le Conseil statuant à l'unanimité, approuvée par le Parlement européen, et ratifiée par le Parlement de chaque État membre. Parmi les objectifs de l'Union, le traité de Lisbonne précise par ailleurs que « *dans ses relations avec le reste du monde, l'Union (...) contribue à la protection de ses citoyens* ».

Le traité de Lisbonne précise notamment que « *l'Union respecte (...) les fonctions essentielles de l'État, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale. En particulier, la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre* ». Il établit aussi qu'« *il est loisible aux États membres d'organiser entre eux et sous leur responsabilité les formes de coopération et de coordination qu'ils jugent appropriées entre les services compétents de leurs administrations chargées d'assurer la sécurité nationale* ».

Cependant, le traité élargit le champ de la coopération judiciaire en matière civile comme en matière pénale, renforce les rôles d'Europol et d'Eurojust, et prévoit la mise en place progressive d'un « système intégré de gestion des frontières extérieures ». Le Conseil pourra en outre, à l'unanimité, décider de créer un **Parquet européen**. Ce parquet serait compétent pour les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. Le traité ouvre la possibilité d'étendre ses prérogatives à toutes les infractions graves de nature transfrontalière.

Surtout, les **conditions d'adoption des textes** dans ces matières sont revues. Alors que l'espace de liberté, de sécurité et de justice est jusqu'à présent régi en partie par des procédures intergouvernementales, il sera désormais soumis, sauf exception, à la procédure de droit commun où le Conseil vote à la majorité qualifiée, le Parlement européen dispose d'un pouvoir de codécision, et les actes sont soumis au contrôle de la Cour de justice. Toutefois, pour tout texte relatif à l'harmonisation pénale, un État

pourra demander que le Conseil européen soit saisi s'il estime que ce texte porte atteinte à des aspects fondamentaux de son système juridique. Sur un plan pratique, avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, toutes les propositions d'actes qui ont déjà été présentées mais pas encore adoptées devront être réexaminées selon les nouvelles procédures prévues par le traité. En outre, dans un grand nombre de matières, la question se posera de la révision éventuelle d'actes déjà adoptés mais n'ayant pas produit les effets escomptés.

Le traité fait de la **reconnaissance mutuelle** des décisions le principe de base de la coopération judiciaire, tant en matière civile qu'en matière pénale. Dans cette optique, le Conseil pourra mettre en place un mécanisme d'« évaluation mutuelle » de l'application par les États membres des politiques de l'Union en matière de justice et d'affaires intérieures. Des mécanismes particuliers facilitent le lancement de coopérations renforcées dans les domaines où les décisions continuent à être prises à l'unanimité ainsi que dans ceux où existe une clause d'appel au Conseil européen (mécanismes de « frein/accélérateur »). Les coopérations renforcées peuvent être un moyen efficace pour faire avancer la construction européenne, comme l'a mis en évidence notre collègue Pierre Fauchon dans un récent rapport d'information¹.

Le rôle de la **Cour de justice** est largement accru, dans la mesure où elle reçoit une compétence générale dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. Mais le protocole n°10 repousse à l'expiration d'un délai de cinq ans la possibilité pour la Commission d'introduire des recours en manquement concernant les mesures relatives à la coopération judiciaire et policière en matière pénale prises avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. La Cour de justice ne pourra sanctionner les États membres sur ce terrain durant ce délai. À l'expiration de celui-ci, le Royaume-Uni conservera la faculté de ne pas être soumis dans ce domaine au contrôle de la Cour de justice. Dans ce cas, toutes les mesures concernant la coopération judiciaire et policière en matière pénale cesseront de lui être applicables, sauf celles qui auront été modifiées durant la période de cinq ans suivant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.

Plusieurs dispositions concernent **l'association des parlements nationaux** à la mise en place de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Il est prévu que les parlements nationaux sont informés de la teneur et des résultats de l'évaluation de la mise en œuvre, par les autorités des États membres, des politiques de l'Union en matière d'espace de liberté, de sécurité et de justice. Ils seront aussi tenus informés des travaux du comité permanent chargé de favoriser la coordination entre les autorités des États membres en matière de sécurité intérieure. Les parlements nationaux

(1) n° 237 (2008-2009) du 3 mars 2009.

seront associés au « contrôle des activités d'Europol » et « à l'évaluation des activités d'Eurojust ». En outre, ils auront un droit d'opposition lorsque le Conseil détermine la liste des aspects du droit de la famille ayant une incidence transfrontalière (et donc sur lesquels l'Union peut légiférer).

En outre, dans le champ de compétences couvert par le programme de Stockholm, les parlements nationaux devront exercer pleinement les nouvelles prérogatives que le traité leur reconnaît en matière de contrôle de la **subsidiarité** et de la **proportionnalité**. Les compétences de l'Union sont des compétences d'attribution. Si le traité confère à la Charte des droits fondamentaux la même valeur juridique que les traités, une déclaration (n° 29) précise que « *la Charte n'étend pas le champ d'application du droit de l'Union au-delà des compétences de l'Union, ni ne crée aucune compétence ni aucune tâche nouvelle pour l'Union et ne modifie pas les compétences et tâches définies par les traités.* » Le respect des droits et principes énoncés dans la Charte s'imposera aux institutions, organes ou agences de l'Union, ainsi qu'aux États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. De même, si le traité prévoit explicitement la possibilité pour l'Union d'adhérer à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, une déclaration (n° 1) et un protocole (n° 5) annexés précisent que l'accord relatif à cette adhésion devra préserver les caractéristiques spécifiques de l'Union et du droit de l'Union et quelle n'affectera ni les compétences de l'Union, ni ses attributions. En conséquence, au titre du contrôle de subsidiarité et de proportionnalité, les parlements nationaux seront fondés à considérer que des propositions d'actes qui tendraient à appliquer des droits ou principes énoncés dans la Charte ou dans la convention européenne vont au-delà des compétences reconnues à l'Union.

Le traité de Lisbonne aura donc des effets importants sur les questions qui seront au cœur du programme de Stockholm. Dès lors, il semble difficilement envisageable que celui-ci ne prenne pas en compte les conséquences de son entrée en vigueur sur les politiques qui seront conduites. Il devra en aller de même dans le plan d'action qui sera adopté sous la prochaine présidence espagnole de l'Union européenne.

B. LA COMMUNICATION DE LA COMMISSION EUROPÉENNE : UNE DÉMARCHE PERFECTIBLE

Lors de son audition par la commission des affaires européennes, M. Jacques Barrot, vice-président de la Commission européenne a identifié en ces termes plusieurs défis auxquels la Commission européenne entendait 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 la communication qu'elle a présentée, le 10 juin, la Commission européenne, a identifié **quatre grandes priorités** pour relever ces défis : une Europe des droits ; Une Europe du droit et de la justice ; une Europe qui protège ; une Europe responsable et solidaire en matière d'immigration et d'asile. On relèvera, sur la forme, que la Commission européenne a privilégié une approche transversale qui s'affranchit des délimitations traditionnelles (justice, sécurité, migrations). Si cette classification peut répondre à la volonté légitime de mettre en lumière l'apport du futur programme pour le citoyen, il en résulte néanmoins une certaine confusion qui rend plus difficile une vision globale des grands enjeux. C'est ainsi, par exemple, que la justice pénale n'est pas traitée dans le chapitre sur l'Europe de la justice mais dans celui portant sur « l'Europe qui protège ». Ce même chapitre traite de la gestion des frontières qui aurait pu utilement figurer dans le chapitre sur l'immigration.

Il est indispensable que le programme de Stockholm énonce clairement les **grands objectifs politiques** susceptibles d'être partagés par les citoyens. A ce stade, le document de la présidence suédoise, rendu public le 16 octobre, ne paraît pas répondre à cette exigence. Répertoriant les mesures susceptibles d'être retenues, il ne dégage pas une ambition suffisante pour le futur programme. Les effets de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne sont insuffisamment pris en compte. En particulier, les conséquences sur le domaine pénal de la suppression de la structure en piliers et la perspective d'un Parquet européen devraient figurer en bonne place dans le programme de Stockholm. Le document de la présidence renvoie par ailleurs le plus souvent au pouvoir d'initiative de la Commission européenne. Or le traité de Lisbonne prévoit dans les domaines qui relèvent actuellement du « troisième pilier » un droit d'initiative partagé entre la Commission et au moins un quart des États membres. Cette spécificité doit être intégrée dans le programme.

En outre, la **dimension extérieure** aura de plus en plus d'importance au cours de la période d'application du programme de Stockholm. Or la communication de la Commission européenne lui réserve une place qui paraît insuffisante et fragmentée. Le document de la présidence suédoise corrige cette faiblesse en retenant la dimension extérieure au titre des priorités du prochain programme. Mais il y intègre des questions comme la gestion des frontières ou la politique des visas qui paraissent relever de la dimension interne de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. En outre, l'aspect judiciaire, pourtant essentiel, n'est pas bien pris en compte.

Le présent rapport privilégiera, pour chaque grand domaine d'action du programme de Stockholm, une approche globale qui semble de nature à mieux souligner les enjeux en cause. Il insistera chaque fois que nécessaire sur les potentialités ouvertes par le traité de Lisbonne.

1. Les droits des citoyens

a) Le système de protection des droits fondamentaux

La communication de la Commission européenne souligne que le système de protection des droits fondamentaux dans l'ordre juridique de l'Union est particulièrement développé. Elle rappelle que l'adhésion à la convention européenne des droits de l'homme complètera ce système de protection et qu' *« elle favorisera la poursuite du développement harmonieux des jurisprudences de la Cour de justice des Communautés européennes et de la Cour européenne des droits de l'homme. »*

Comme l'a rappelé notre collègue Robert Badinter dans son rapport sur *l'Union européenne et les droits de l'homme*, avant même que le traité de Maastricht n'officialise le respect des principes contenus dans la convention européenne des droits de l'Homme, la Cour de Justice des Communautés européennes les avait déjà érigés en principes communautaires. Le traité de Lisbonne précise expressément que les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la convention européenne, et tels qu'ils résultent des *« traditions constitutionnelles communes aux États membres »* font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux du droit. En outre, l'article 52 de la Charte des droits fondamentaux prévoit que *« dans la mesure où la présente Charte contient des droits correspondant à des droits garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, leur sens et leur portée sont les mêmes que ceux que leur confère ladite convention. »*

On dispose donc d'éléments de nature à assurer une certaine **continuité** et une **cohérence** du système de protection des droits fondamentaux. Mais il faut préciser que la Charte comme la Convention européenne n'établissent que des standards minima qui ne sauraient priver les droits fondamentaux des protections qui pourraient résulter des constitutions nationales. En outre, l'adhésion de l'Union européenne emportera son insertion dans un système institutionnel différent, celui du Conseil de l'Europe, et réciproquement celle de ce système extérieur dans celui de l'Union européenne. Outre une modification probable des traités, cette intégration réciproque soulèvera certaines questions juridiques concrètes comme l'articulation entre les rôles respectifs de la Cour de justice et de la Cour européenne des droits de l'homme. On peut, en effet, envisager que la saisine de cette dernière soit ouverte soit après épuisement des procédures nationales soit après la saisine préalable de la Cour de justice.

Au-delà de la place reconnue aux déclarations de droits et à la jurisprudence dans ce domaine, c'est dans l'évolution de la **législation** de l'Union européenne que de réels progrès pourront être attendus pour la protection des droits fondamentaux. Comme vos rapporteurs l'ont déjà souligné, la programmation précédente a surtout été marquée par le souci de renforcer la sécurité dans le contexte de la menace terroriste. Développer le cadre juridique de la protection des droits fondamentaux doit être la priorité du futur programme de Stockholm.

A cette fin, la Commission européenne envisage plusieurs pistes. Elle propose d'assurer le plein exercice du droit à la libre circulation à travers une application effective de la directive du 29 avril 2004. Elle suggère la mise en place d'un système permettant aux citoyens de disposer facilement et sans frais additionnels des principaux actes d'état civil et, à terme, une « réflexion approfondie sur la reconnaissance mutuelle des effets attachés aux actes d'état civil. La Commission entend promouvoir un espace qui respecte la diversité et protège les plus vulnérables. Cela passe par la poursuite de la lutte contre les discriminations, le racisme, l'antisémitisme, la xénophobie et l'homophobie. Cela implique également une promotion des droits de l'enfant, l'insertion des groupes vulnérables et en particulier des Roms, la protection y compris juridique des personnes les plus vulnérables, des femmes victimes de violences et des personnes dépendantes. Mais, à ce stade, et dans l'attente du futur plan d'action, le programme se borne à énoncer des orientations assez générales sans qu'elles se traduisent en mesures concrètes.

b) La protection des données personnelles

La Commission envisage par ailleurs la mise en place d'un **régime complet de protection des données personnelles**. Dans un contexte marqué par des changements technologiques rapides, il s'agirait de réaffirmer un

certain nombre de principes : finalité, proportionnalité et légitimité du traitement, durée limitée de conservation des données, sécurité et confidentialité, respect du droit des personnes et contrôle par une autorité indépendante. La mise en place d'une certification européenne devra être examinée pour les technologies, produits et services « respectueux de la vie privée. » La Commission envisage par ailleurs des campagnes d'information et de sensibilisation auprès des personnes les plus vulnérables. L'Union devra aussi jouer un rôle moteur dans la promotion de standards internationaux et dans la conclusion d'instruments internationaux appropriés, bilatéraux ou multilatéraux. Les travaux menés avec les États-Unis pourraient servir de référence pour des travaux ultérieurs.

De leurs entretiens avec les représentants du contrôleur européen des données et des « CNIL européennes » (« G29 »), vos rapporteurs ont retiré plusieurs enseignements qui justifient une évolution et un **renforcement** du cadre juridique en vigueur.

La directive de 1995 qui constitue le cadre juridique communautaire pour la protection des données a été élaborée avant la montée en puissance d'internet. Ses principes doivent être maintenus mais il faut prendre en compte l'impact des évolutions technologiques. C'est aussi la conclusion à laquelle sont parvenus nos collègues Yves Détraigne et Anne-Marie Escoffier dans leur rapport d'information au nom de la commission des Lois sur *la vie privée à l'heure des mémoires numériques (1)*.

L'existence d'instruments juridiques différents selon les « piliers » entraîne une **fragmentation** du cadre juridique : la directive « 1^{er} pilier », la décision cadre « 3^e pilier », les mécanismes spécifiques tels que ceux d'Eurojust et d'Europol, les activités du 2^e pilier comme l'établissement d'une liste de terroristes arrêtée par l'ONU puis intégrée en droit communautaire. En outre, les services de police utilisent de plus en plus des données privées (PNR, données télécoms, données des banques), ce qui rend plus floue la différence entre le secteur public et le secteur privé. Cette situation appelle l'adoption d'un instrument juridique horizontal pour toutes les activités en ménageant des règles spécifiques si nécessaire. Le traité de Lisbonne, qui supprime la structure en piliers, aura donc un grand impact sur cette problématique.

Par ailleurs, des données personnelles sont de plus en plus utilisées de façon générale, y compris en amont d'enquêtes. Se constituent ainsi des bases de données composées d'un **ensemble très vaste** de données. Dès lors la question de la nécessité de la collecte, qui constitue une ingérence dans la vie privée, est posée. Or l'article 8 de la convention européenne des droits de

(1) n°441 (2008-2009).

l'homme spécifie qu'il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice du droit au respect de la vie privée que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

Le contrôleur européen pour la protection des données (CEPD) demande que la conservation des données (par exemple, les données télécoms) soit justifiée et que des clauses de révision figurent dans les dispositifs, afin que l'utilité et l'efficacité des mesures soient vérifiées et que l'utilisation des données à des fins erronées soit supprimée.

De l'avis de nos interlocuteurs, les systèmes de protection des données mis en place par Europol, Eurojust et dans le cadre du Système d'Information Schengen (SIS) assurent un bon niveau de protection avec des autorités de contrôle qui fonctionnent bien. Mais, en cas d'échange de données, chacun garde son propre système de protection. Cette situation n'est pas satisfaisante et souligne la nécessité de règles horizontales.

La situation actuelle n'est pas non plus bonne pour le transfert de données **à des pays tiers**. Le programme de Stockholm doit traiter cette question. En outre, les accords internationaux ne doivent pas aboutir à diminuer le niveau de protection.

Le programme de Stockholm doit aussi affirmer très clairement le **rôle des autorités de contrôle**. Leur expertise est, en effet, indispensable dans la construction de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Elles doivent, en particulier, jouer un rôle essentiel dans l'évaluation indispensable des dispositifs existants, dont le principe figure dans le document présenté par la présidence suédoise.

Dans son *avis du 13 juillet 2009*, le Contrôleur européen a soutenu la proposition d'un régime complet de protection des données couvrant tous les domaines de compétence de l'Union européenne, indépendamment de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Le CEPD a accueilli favorablement l'intention de la Commission de réaffirmer un certain nombre de principes fondamentaux pour la protection des données. Il a souligné l'importance du principe de la limitation des finalités comme pierre angulaire du régime de la protection des données. Une attention devrait également être accordée à l'amélioration de l'efficacité dans l'application des principes de protection des données, notamment par le biais d'instruments pouvant renforcer les responsabilités des responsables du traitement des données. Dans la perspective de nouveaux développements vers un modèle européen

d'information et une stratégie européenne de gestion des informations, le CEPD a souligné l'attention qui devrait être accordée dans ces projets aux éléments relatifs à la protection des données, éléments qui doivent encore être déterminés dans le programme de Stockholm. L'architecture destinée à l'échange d'informations devrait être fondée sur le principe du respect de la vie privée dès la conception (« *privacy by design* ») et les « meilleures techniques disponibles ».

c) Autres mesures destinées à renforcer les droits des citoyens

Lors de son audition par votre commission des affaires européennes, M. Jacques Barrot a évoqué d'autres mesures figurant dans la communication de la Commission et destinées à renforcer les droits des citoyens. Il a ainsi estimé qu' « *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.* » Il a aussi fait valoir qu' « *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.* »

La Commission a souhaité insérer les questions relatives à la protection civile dans le chapitre sur « l'Europe des droits ». Dans ce domaine, la coopération devrait être développée pour l'analyse des risques. La capacité de réponse de l'Union devrait être renforcée en organisant mieux les mécanismes d'assistance et l'interopérabilité des moyens à mettre en œuvre.

On ajoutera que, dans un contexte marqué par une très forte activité législative qui risque de s'intensifier dans la période d'application du programme de Stockholm, la **codification des normes** en vigueur pourrait être un exercice très utile pour le citoyen. Celui-ci est, en effet, en droit de savoir quels textes peuvent interférer sur des questions qui le concernent très directement dans sa vie quotidienne. Il doit être mis en position de faire valoir ses droits. Le document de la présidence suédoise insiste sur la pleine application des instruments déjà adoptés et sur la qualité de la législation qui devrait être rédigée dans une langue claire et compréhensible par les citoyens. Il précise par ailleurs que les nouvelles initiatives législatives devront être précédées d'études d'impact, faisant participer les États membres, afin d'identifier les besoins et les conséquences financières. Une meilleure communication devrait aussi être mise en œuvre sur les résultats concrets des politiques menées dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

2. L'Europe de la justice

La Commission européenne retient comme priorité de développer et de promouvoir un espace judiciaire européen pour le citoyen en abrogeant les obstacles qui subsistent à l'exercice de leurs droits. Dans ce but, les systèmes judiciaires des vingt-sept États membres devraient pouvoir fonctionner ensemble de manière cohérente et efficace, dans le respect des traditions juridiques nationales.

Le principe de **reconnaissance mutuelle** restera la pierre angulaire de la construction de l'Europe de la justice. En outre, le renforcement de la confiance mutuelle entre les acteurs du monde judiciaire sera un enjeu important. Dans le même temps, l'Union européenne devra se doter d'un socle commun de normes, en particulier pour lutter contre certains types de criminalité transfrontalière. Des moyens juridiques seront mobilisés pour soutenir l'activité économique. Enfin, la justice pénale sera mise au service de la protection des citoyens.

a) La reconnaissance mutuelle

La Commission européenne fait valoir qu'en matière civile, les décisions judiciaires doivent être exécutées directement et sans autre mesure intermédiaire. Elle envisage donc l'abolition de manière générale de la **procédure d'exequatur** des décisions civiles et commerciales. Cela impliquera l'harmonisation des règles de conflits de lois dans ces domaines.

Encore faudra-t-il bien identifier les contraintes liées à la procédure d'exequatur et les effets concrets d'une exécution directe des décisions judiciaires. Au cours des auditions menées par vos rapporteurs, la réalité des contraintes actuellement imposées par la procédure d'exequatur a pu être mise en doute. Depuis le règlement « Bruxelles I » du 22 décembre 2000, la procédure a en effet été très sensiblement allégée : elle est dans un premier temps non contradictoire ; elle ne le devient que de manière exceptionnelle et dans ce cas ne permet qu'un contrôle qui correspond à un minimum incompressible. En pratique, le bénéficiaire d'un jugement rendu dans un État membre le présente à l'autorité désignée de l'État requis (en France, le président du tribunal de grande instance). Celle-ci procède à une vérification formelle de l'origine de la décision, sans aucun examen au fond. La décision est alors notifiée au défendeur qui peut former opposition devant la cour d'appel. Celle-ci procède à un examen de la décision elle-même. Mais les motifs de non-reconnaissance sont très limités : le fait que le défendeur n'a pas été averti du procès mené contre lui ; la contrariété de la décision à l'ordre public. Ce second motif n'est que très rarement retenu. Le premier motif permet de préserver les droits de la défense.

Un système de reconnaissance inconditionnelle (simple certificat délivré dans l'État d'origine) a certes été instauré par trois règlements concernant respectivement le titre exécutoire européen, la procédure d'injonction de payer européenne et la procédure européenne de résolution des petits litiges. Cependant, les situations en cause sont de nature à supporter un mode d'exécution dérogatoire et particulier. Le titre exécutoire européen concerne en principe les créances incontestées, c'est-à-dire reconnues par le débiteur. L'injonction de payer porte également sur une demande qui n'est pas sérieusement contestable. S'agissant des petits litiges, on considère qu'il est nécessaire d'éliminer les frais et démarches. Cependant, en dépit de ces considérations, la procédure a pu être critiquée dans les trois cas car trop expéditive. Une procédure simplifiée appliquée à des litiges de plus grande importance pourrait donc susciter des inquiétudes.

La Commission européenne propose, par ailleurs, d'étendre la reconnaissance mutuelle à des matières encore non couvertes telles que les successions et les testaments, les régimes matrimoniaux et les conséquences patrimoniales de la séparation des couples. Ces domaines touchent, en effet, la vie quotidienne des citoyens européens. Une simplification des procédures pourrait donc avoir un impact très positif.

Toutefois, au cours des auditions, cette extension a été critiquée au motif qu'elle saperait la compétence des lois nationales dans des domaines où la Communauté n'a pourtant pas compétence. Cette utilisation du « principe d'origine » se serait d'abord manifestée dans la jurisprudence de la Cour de justice pour le droit des sociétés (1) puis dans celui des personnes par le biais de l'état civil (2). Dans ce dernier domaine, une dérive serait ainsi opérée de la reconnaissance de l'état civil à la reconnaissance de la situation de fond dont l'état civil n'est censé être que la constatation. Ainsi, a été pris l'exemple du mariage homosexuel qui peut être contracté dans plusieurs États membres. Si deux ressortissants français, ou l'un d'eux avec une personne d'une autre nationalité, contractent un tel mariage, la reconnaissance de l'union en France se heurte aujourd'hui à l'article 3 du code civil d'où il résulte que la capacité de contracter un mariage est régie par la loi nationale. Si le « principe d'origine » devait prévaloir, ne pourraient plus être opposées que la fraude à la loi (par exemple, si les intéressés se sont simplement déplacés à l'étranger le temps de contracter un mariage), soit la contrariété du mariage homosexuel à l'ordre public interne. Or si le statut personnel devait être régi par la loi du domicile et non plus par la loi nationale, une telle réforme devrait être adoptée par le Parlement national et non résulter d'une application insidieuse d'un principe communautaire détourné de sa fonction.

(1) CJCE 9 mars 1999, *Centros* ; 30 septembre 2003, *Inspire Art*.

(2) CJCE, 2 octobre 2003, *Carcia Avello* ; 14 octobre 2008, *Grunkin & Paul*.

En outre, le programme de Stockholm doit prévoir expressément la relance du projet de règlement « Rome III » qui doit permettre de déterminer la loi applicable aux **divorces transfrontaliers**. Or le document de la présidence suédoise n'évoque pas ce texte. Si nécessaire, une coopération renforcée devrait être mise en œuvre sur ce dossier, comme onze États membres dont la France en avaient exprimé le souhait.

En matière pénale, la Commission européenne suggère d'appliquer la reconnaissance mutuelle « *à tous les stades de la procédure* » et de l'étendre à d'autres types de décision qui, selon les États membres, peuvent avoir un caractère soit pénal, soit administratif. A ce titre, elle cite les mesures de protection particulière dont peuvent bénéficier les témoins ou les victimes d'infraction, ainsi que les amendes prononcées en matière de sécurité routière. L'Union devrait aussi viser la reconnaissance mutuelle des décisions de déchéances de droit et, à cette fin, favoriser les échanges d'information systématiques entre les États membres. Devraient être abordées en priorité les déchéances les plus susceptibles d'affecter la sécurité des personnes ou la vie économique (interdiction d'exercer certaines professions, retrait du permis de conduire, déchéance du droit d'être administrateur de société ou de participer à des marchés publics...).

La Commission européenne propose par ailleurs de renforcer la **confiance mutuelle** entre les acteurs du monde judiciaire. C'est, en effet, une condition indispensable pour développer la coopération judiciaire. Dans ce but, EUROJUST et les réseaux judiciaires européens civil et pénal devraient être davantage mobilisés afin d'améliorer l'application concrète du droit européen par tous les praticiens. Le développement des occasions d'échanges entre professionnels de la justice et la systématisation de l'effort de formation sont aussi des voies essentielles pour progresser dans ce sens. Lors de son audition par votre commission des affaires européennes, Jacques Barrot a ainsi fait valoir que « *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.* » La Commission européenne envisage également un renforcement de l'évaluation. Cette évaluation serait périodique et faciliterait une meilleure connaissance des systèmes nationaux afin de dégager les bonnes pratiques.

b) Un socle commun de normes

L'Union européenne serait aussi invitée à se doter d'un socle de **normes communes**. Un rapprochement du droit matériel **en matière pénale** serait opéré en particulier pour le terrorisme, la criminalité organisée et les atteintes aux intérêts financiers de l'Union. La Commission européenne fait

valoir que certaines infractions graves, typiquement transfrontalières, doivent faire l'objet de définitions et de sanctions communes. Ce rapprochement permettrait d'approfondir la reconnaissance mutuelle et, dans certains cas, de parvenir à la suppression presque totale des motifs de refus de reconnaître les décisions des autres États membres.

Par ailleurs, la Commission européenne relève que, dans le respect de la jurisprudence de la Cour de justice, la mise en œuvre de certaines politiques de l'Union pourrait exiger la définition d'infractions et de sanctions communes, pour assurer leur efficacité. On rappellera que cette question avait fait l'objet d'une vive controverse entre la Commission européenne et les États membres. Dans un arrêt du 13 septembre 2005 qui concernait le domaine de l'environnement, la Cour de Justice avait jugé qu'« *en principe, la législation pénale tout comme les règles de procédure pénale ne relèvent pas de la compétence de la Communauté.* » Elle avait néanmoins considéré que « *cette dernière constatation ne saurait cependant empêcher le législateur communautaire, lorsque l'application de sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives par les autorités nationales compétentes constitue une mesure indispensable pour lutter contre les atteintes graves à l'environnement, de prendre des mesures en relation avec le droit pénal des États membres et qu'il estime nécessaires pour garantir la pleine effectivité des normes qu'il édicte en matière de protection de l'environnement.* » Dans un arrêt du 23 octobre 2007, la Cour de Justice a confirmé, en matière de lutte contre la pollution causée par les navires, la solution qu'elle avait retenue en 2005. Mais elle a précisé sa jurisprudence antérieure qui n'avait pas indiqué quelles étaient l'étendue et la portée de la compétence pénale ainsi reconnue à la Communauté. La Cour a ainsi jugé que « *s'agissant de la détermination du type et du niveau des sanctions à appliquer, il convient de constater que, contrairement à ce que soutient la Commission, celle-ci ne relève pas de la compétence de la Communauté.* » En conséquence, les États membres retrouvent leur compétence pour fixer selon leur droit pénal la nature et le niveau des sanctions pénales applicables.

Le traité de Lisbonne prévoit que des règles minimales relatives à la définition des infractions pénales et des sanctions pourront être adoptées dans **deux hypothèses**. Il s'agit d'abord des domaines de criminalité particulièrement grave revêtant une dimension transfrontalière (terrorisme, traite d'êtres humains, exploitation sexuelle des femmes et des enfants, trafic illicite de drogue, trafic illicite d'armes, blanchiment d'argent, contrefaçon des moyens de paiement, criminalité informatique et criminalité organisée). En outre, le Conseil, statuant à l'unanimité après approbation par le Parlement européen, pourra compléter cette liste afin de l'adapter aux évolutions de la criminalité. La deuxième hypothèse concerne les cas dans lesquels le rapprochement est indispensable pour assurer la mise en œuvre efficace d'une politique de l'Union dans un domaine ayant fait l'objet d'une mesure

d'harmonisation. Il pourra s'agir, par exemple, de la protection de l'environnement ou encore de lutte contre la contrefaçon. En procédure pénale, l'Union européenne pourra établir des règles minimales en matière d'admissibilité « mutuelle » des preuves, de droits de l'accusé, du témoin et de la victime ainsi que sur des aspects spécifiques définis au préalable par décision unanime du Conseil, prise avec l'approbation du Parlement européen.

En matière civile, la Commission européenne propose d'établir un plan européen des normes minimales concernant certains aspects de procédure civile. De telles normes devront aussi être établies pour la reconnaissance des décisions portant sur la responsabilité parentale (y compris le droit de garde).

La Commission européenne envisage par ailleurs de faciliter **l'accès à la justice** par un ensemble d'actions : renforcement de l'aide juridictionnelle, amélioration des modes alternatifs de règlement des conflits, mécanismes de traduction automatique, développement de l'*e-justice*, interconnexion progressive de certains registres nationaux. Elle envisage également la suppression de toute formalité de légalisation des actes authentiques, voire la création d'actes authentiques européens. Enfin, la législation de protection des victimes d'infraction devrait être renforcée.

c) Le soutien à l'activité économique

Des moyens juridiques seront 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 »). Lors de son audition par votre commission des affaires européennes, M. Jacques Barrot a fait valoir que *« 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. »*

L'idée d'un « 28^e régime » en droit des contrats suscite des **réserves**. On rappellera qu'en 2003 la Commission européenne avait proposé un plan d'action pour un droit des contrats européens plus cohérent. Si la recherche d'une plus grande cohérence peut être approuvée, en revanche une unification complète des droits internes paraît exclue au regard des traditions juridiques des États membres qui se sont constituées au fil du temps et ont su s'adapter en permanence aux besoins sociaux. A la suite de son plan d'action, la Commission a orienté son travail vers l'élaboration d'un « cadre commun de référence ». Parmi les travaux universitaires qui ont été conduits sur ce thème en Europe, on relèvera en particulier ceux menés en France par la Société de Législation Comparée et l'Association Henri Capitant, qui ont notamment

abouti à la formulation de définitions, de principes généraux et de règles modèles. En 2007, le Conseil a donné mandat au comité sur les questions de droit civil pour définir une position sur les aspects fondamentaux d'un éventuel futur « cadre commun de référence ». En avril 2008, le Conseil a dégagé un large consensus pour limiter le cadre commun de référence à un outil non contraignant, à destination du législateur communautaire qui pourra l'utiliser dans le souci de « mieux légiférer ». Cette option ne paraît pas devoir être remise en cause. Le document de la présidence suédoise réaffirme cette position.

On ajoutera que les préoccupations du secteur « Justice et Affaires Intérieures » devrait être mieux prises en compte dans la problématique du **marché intérieur**. A titre d'exemple, la réglementation des précurseurs de drogue peut avoir un effet sur le marché intérieur. Elle n'en est pas moins indispensable pour l'efficacité de la politique de lutte contre la drogue. En outre les problématiques liées à la sécurité devraient être intégrées dans la conception d'une politique industrielle européenne, telle que la France l'a souhaitée. En particulier, l'Union européenne pourrait utilement prendre des initiatives en matière de recherche et développement dans ce domaine.

d) La justice pénale au service de la protection des citoyens

Enfin, la justice pénale sera mise au service de la protection des citoyens. A cette fin, un véritable **mandat européen d'obtention de preuves**, se substituant à tous les instruments existants, devra être mis en place. Il sera automatiquement applicable dans toute l'Union. Des délais d'exécution seront prévus. Les motifs de refus seront limités au maximum. La Commission européenne propose plusieurs autres pistes : un cadre juridique européen sur la preuve électronique, un système européen de mandat d'amener tenant compte des opportunités fournies par la vidéoconférence, des principes minimaux pour faciliter l'admissibilité des preuves entre les États y compris en matière de preuve scientifique.

Le **rôle d'EUROJUST** sera renforcé, notamment en matière d'investigation dans les domaines de la criminalité transfrontalière. Dans ce but, la décision du 16 décembre 2008, adoptée sous la présidence française, devra être pleinement mise en œuvre. Mais il apparaît indispensable que les perspectives ouvertes par le traité de Lisbonne soient utilisées. EUROJUST pourra déclencher des enquêtes pénales ou proposer le déclenchement de poursuites conduites par les autorités nationales compétentes en particulier dans les affaires concernant les intérêts financiers de l'Union. EUROJUST pourra coordonner de telles enquêtes ou poursuites. EUROJUST jouera aussi un rôle plus affirmé dans la résolution des conflits de juridiction. Enfin, c'est à partir d'EUROJUST que le traité de Lisbonne envisage la création d'un Parquet européen. Un lien devrait donc être établi entre le processus

d'affermissement de cette unité de coopération et la perspective de la transformer en véritable **Parquet européen**, qui marquerait une étape essentielle dans la construction de l'Europe de la justice. On rappellera que ce Parquet européen serait compétent pour les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union mais que ses attributions pourraient être étendues à la lutte contre la criminalité grave ayant une dimension transfrontière.

Ce renforcement souhaitable d'EUROJUST ne pourra être envisagé sans que soient définies parallèlement les modalités de **l'association des Parlements nationaux** à l'évaluation des activités de cette unité de coopération. Expressément prévue par le traité de Lisbonne, cette association est un gage d'un contrôle démocratique effectif pour bâtir une Europe de la justice au service du citoyen. Le programme de Stockholm devrait prendre en compte cette exigence et être suivi de mesures concrètes pour la mettre en œuvre.

L'interconnexion des **casiers judiciaires** sera poursuivie à travers le Système d'échanges d'information entre casiers judiciaires (ECRIS). Selon la Commission, cet échange doit permettre de prévenir des infractions. ECRIS devra être complété pour couvrir également les ressortissants des États tiers ayant fait l'objet de condamnations dans l'Union.

Parallèlement, la Commission européenne souhaite renforcer les **droits de la défense**. A partir du plan d'action retenu par le Conseil en octobre 2009, la mise en œuvre concrète de la démarche thème par thème sur les garanties dans les procédures pénales doit constituer une priorité. La Commission envisage dans sa communication d'étendre cette démarche à la protection de la présomption d'innocence et à la détention provisoire. Enfin, elle propose une réflexion sur un programme communautaire permettant de financer des expériences pilotes menées dans les États membres en matière d'alternative à l'emprisonnement.

La **dimension extérieure** de la coopération judiciaire revêt un caractère essentiel. Elle aurait mérité un plus long développement dans la communication de la Commission européenne qui évoque le développement d'un réseau d'accords bilatéraux avec les principaux partenaires économiques de l'Union européenne en matière de reconnaissance et d'exécution des décisions civiles et commerciales. L'option de leur ouvrir la convention de Lugano est envisagée. En matière pénale, la communication se borne à indiquer qu'il faudra « *déterminer des priorités pour la renégociation d'accords d'entraide judiciaire et d'extradition* » et à prévoir l'« *échange de bonnes pratiques et d'expériences avec les États tiers.* » Le document de la présidence suédoise mentionne expressément la poursuite des efforts de

l'Union européenne pour faire progresser l'abolition de la peine de mort, de la torture et des autres traitements inhumains ou dégradants.

3. La sécurité : une Europe qui protège

a) Le renforcement de la coopération policière

(1) Une stratégie de sécurité intérieure

La Commission européenne fait valoir que « *l'Union européenne doit concevoir une stratégie de sécurité intérieure conforme aux droits fondamentaux et qui exprime une vision commune des enjeux.* » Cette stratégie devrait conduire à une véritable solidarité entre les États membres et permettre de clarifier les rôles respectifs du niveau national et du niveau européen. Elle devrait s'appuyer sur des mécanismes décisionnels permettant de déterminer des priorités opérationnelles. Le document de la présidence suédoise souligne que cette stratégie devra notamment reposer sur le principe d'une division des tâches entre l'Union européenne et les États membres, reflétant une vision partagée des défis à relever. Il rappelle également que le développement de cette stratégie devrait devenir une des priorités du Comité de Sécurité Intérieure (COSI) institué par le traité de Lisbonne.

La Commission estime, à juste titre, que la sécurité de l'Union suppose une approche intégrée où les professionnels de la sécurité partagent une culture commune, optimisent l'échange d'informations et s'appuient sur des infrastructures technologiques adéquates.

Créer une **culture commune** aux différents acteurs nationaux de la sécurité apparaît, en effet, comme un enjeu décisif. Le caractère global des menaces pesant sur la sécurité intérieure de l'Union européenne exige tout à la fois une connaissance des langues et des différentes cultures policières des États membres mais aussi un rapprochement progressif des pratiques et des formations. Ce volet mériterait un développement plus important. Le programme de Stockholm doit envisager plus concrètement la mise en place de formations communes, la constitution de réseaux professionnels d'échanges, la création d'équipes conjointes, la mutualisation de certains équipements lourds ou encore la simplification des procédures de coopération. Le document de la présidence suédoise apparaît, à cet égard, plus complet. Il fait valoir opportunément que les aspects communautaires et liés à la coopération internationale devraient être parties intégrantes des parcours professionnels nationaux.

Le **principe de convergence**, mis en avant par le groupe du futur, pourrait constituer un vecteur utile pour rapprocher les cadres juridiques, les institutions, les agents, les pratiques et les équipements.

La Commission reprend par ailleurs l'idée d'un **ERASMUS policier** lancée par la France lors du Conseil « Justice et Affaires Intérieures » informel de Cannes en juillet 2008. Ce projet permettrait à des policiers d'un État membre de bénéficier des formations générales ou thématiques d'un autre État membre. Mais le programme devrait indiquer plus clairement quel pourrait être le rôle des différents acteurs nationaux et européens dans la mise en œuvre de ces formations. A cet égard, l'expérience acquise par le CEPOL pourrait s'avérer très utile.

En outre, le développement d'outils concrets de **formation** mériterait d'être évoqué, comme par exemple le projet de réseau européen de formation de protection civile adopté par le Conseil le 27 novembre 2009.

(2) Un modèle européen d'information

Pour assurer une maîtrise de l'information, la Commission européenne fait valoir que l'Union doit se doter d'un **modèle européen d'information**. Ce modèle serait fondé à la fois sur un renforcement de la capacité d'analyse stratégique et sur l'amélioration de la collecte et du traitement des informations opérationnelles. Dans ce but, il faudra définir les critères de la collecte, du partage et du traitement des informations recueillies à des fins de sécurité dans le respect des principes de protection des données. Un mécanisme de suivi, des méthodes d'identification des besoins futurs ainsi que les principes à appliquer pour les transferts internationaux de données, devront aussi être élaborés. Pour améliorer la capacité d'analyse et de synthèse, les synergies entre EUROPOL et FRONTEX devraient être améliorées et les réseaux d'officiers de liaison mieux coordonnés.

Compte tenu de l'importance que peuvent avoir les synergies entre EUROPOL et FRONTEX mais aussi EUROJUST, on peut penser que le Conseil devrait arrêter lui-même les modalités à mettre en œuvre pour que ces trois organismes développent effectivement des relations étroites et permanentes, dans le respect de leurs missions respectives.

Dans un contexte marqué par la multiplication des canaux d'échanges d'information (SIS, VIS, Prüm, EUROPOL), l'idée d'un modèle d'information peut ouvrir la voie à une nécessaire rationalisation de ces échanges. Tel est le sens de la proposition présentée par la Commission de créer une agence pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice. Plus profondément, la maîtrise des échanges d'information requiert une recherche permanente d'un

équilibre entre le renforcement de la sécurité et la protection des droits fondamentaux. A cet égard, la contribution française à la consultation publique avait proposé d'établir une liste des types de données dont l'échange doit être organisé prioritairement. Cette démarche devrait être accompagnée d'un renforcement de la protection des données, en associant étroitement le Parlement européen et les autorités de défense des droits fondamentaux.

On ne peut par ailleurs que partager la volonté de la Commission européenne de mobiliser les outils technologiques pour assurer un **niveau élevé de sécurité des réseaux**. Elle propose une réflexion sur une véritable architecture des systèmes d'information qui assure notamment l'interopérabilité des solutions techniques retenues au niveau national et des systèmes européens existants ou à venir. L'activité de recherche et développement serait mobilisée à cette fin et la création d'un fonds pour la sécurité intérieure pourrait être envisagée à terme. Cette réflexion stratégique devra néanmoins être développée en lien étroit avec les besoins concrets des services opérationnels. En outre, la constitution de bases de données européennes sur l'échange direct d'informations ne doit être envisagée que si elle apporte une plus value réelle.

(3) Le renforcement d'EUROPOL

Pour développer la coopération policière européenne, la Commission européenne fait valoir qu'« *il convient de mieux exploiter le potentiel d'EUROPOL* ». EUROPOL devra être systématiquement informé de la création d'équipes communes d'enquêtes et associé aux opérations transfrontalières importantes. La France a suggéré que soient mis en place des mécanismes de transferts automatiques d'informations vers Europol. Mais cela pose tout le problème des effets de l'interconnexion des fichiers sur la protection des données, comme le met en évidence le débat autour du projet de la Commission européenne de permettre l'accès des services répressifs à EURODAC. Les liens avec EUROJUST devront être renforcés afin d'assurer le suivi judiciaires de ses travaux. En outre, EUROPOL pourrait reprendre les activités de formation du CEPOL. Au moment où l'on souhaite renforcer son caractère opérationnel, l'opportunité de charger cet organisme de nouvelles missions en matière de formation devra être évaluée.

Le renforcement d'EUROPOL ne devra pas s'effectuer indépendamment de l'affirmation du **contrôle démocratique** sur les activités de cet organisme. Le traité de Lisbonne prévoit en particulier **l'association des Parlements nationaux** au contrôle d'EUROPOL. Cette exigence doit être prise en compte dans le programme de Stockholm et suivie de mesures concrètes pour sa mise en œuvre.

Là encore, si elle est évoquée, la **dimension extérieure** pourtant essentielle, est peu développée dans la communication de la Commission. Cette dimension méritera d'être approfondie dans le programme définitif notamment à partir des initiatives en cours avec les États-Unis, la Russie, le partenariat oriental et de manière plus générale les pays du voisinage, le soutien aux pays candidats ou encore les relations avec les États des régions où les phénomènes criminels se développent et constituent une menace pour l'Union européenne.

b) La lutte contre la criminalité organisée et la drogue

(1) Cinq grandes priorités

La Commission européenne propose de 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.

Le programme de Stockholm devra approfondir les voies concrètes d'amélioration de la coopération entre les États membres dans ces domaines. La présidence française de l'Union européenne avait, en particulier, travaillé sur certains thèmes comme l'expérience des « commissariats européens », la lutte contre l'utilisation du « *roaming* » à des fins criminelles ou encore la lutte contre le trafic et le recel de biens culturels.

Pour la lutte contre la cybercriminalité et la pédophilie, la Commission européenne donne quelques orientations, telles que la coopération avec le secteur privé, l'identification et le blocage des sites en cause, qui paraissent pertinentes. Il en est même pour les principes mis en avant pour la lutte contre la drogue : amélioration de la coopération internationale, action dans les organisations internationales, mobilisation de la société civile, renforcement du travail de recherche et d'information.

Pour renforcer la lutte contre la traite des êtres humains, le document de la présidence suédoise suggère d'instituer un coordinateur européen. A ce stade, et sous réserve d'un examen plus approfondi, l'utilité d'une telle fonction reste à démontrer.

La Commission européenne souligne que l'Union devra se fixer des objectifs en matière de transparence et de **lutte contre la corruption**. C'est, en effet, un enjeu essentiel qui appelle une politique plus volontariste que le simple « échange de bonnes pratiques » ou la mise en place d'« indicateurs ». Le document de la présidence suédoise propose des pistes de travail plus

ambitieuses, comme le renforcement des capacités d'investigation financière et de poursuite de l'évasion fiscale et de la corruption privée, qui devront être prises en compte au cours des négociations.

(2) L'enjeu de la prévention de la criminalité

La prévention de la criminalité constitue un enjeu essentiel. Le traité sur l'Union européenne (articles 2 et 9) prend en compte cette question. A partir de cette base juridique, le Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999 a choisi la voie d'un système de prévention permettant l'échange des informations, des expériences, des études et des recherches en matière de prévention. Concrétisant cette orientation, en 2001, une décision du Conseil a institué un réseau européen de prévention de la criminalité. Ce réseau dispose d'un secrétariat assuré par la Commission européenne et se compose de différents points de contact désignés par chaque État membre (trois au maximum). La Commission européenne désigne également son point de contact. En outre, Europol et l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies sont associés aux travaux du réseau pour les aspects qui les concernent. Les activités prioritaires du réseau concernent la lutte contre la délinquance des jeunes, la criminalité urbaine et la délinquance liée à la drogue (priorités retenues par le Conseil de Tampere). Le réseau se réunit au moins une fois par semestre.

Le traité de Lisbonne reconnaît à l'Union européenne une compétence d'appui en matière de prévention du crime. Les actions dans ce domaine devront donc être développées dans la période d'application du nouveau programme. Le document de la présidence suédoise suggère de remplacer le réseau européen par un Observatoire pour la prévention du crime (OPC) qui aurait un secrétariat localisé dans une agence existante de l'Union et qui serait étroitement lié à EUROPOL.

c) La lutte contre le terrorisme

La lutte contre le terrorisme appelle, selon la Commission, trois priorités cohérentes qui s'inscrivent dans la continuité des actions antérieures : la lutte contre la radicalisation, la surveillance des activités illégales sur internet, le contrôle du financement du terrorisme. A juste titre, la Commission européenne fait valoir que la maîtrise du risque terroriste requiert des actions spécifiques de prévention. Une méthodologie fondée sur des paramètres communs devra être établie avec EUROPOL afin de pouvoir effectuer une analyse de la menace au niveau européen. Le programme de Stockholm devra prendre en compte les instruments existants ou en voie de création, tels que le recensement des matériaux NRBC (Nucléaires,

Radiologiques, Biologiques et Chimiques), le programme de protection des infrastructures critiques ou encore le plan d'action sur les explosifs.

Le programme de Stockholm devra aussi intégrer les orientations en matière de protection civile, adoptées sous la présidence française en novembre 2008 : développement des infrastructures européennes, mise en réseau des organismes chargés de la formation dans ce domaine, coopération accrue avec les Nations unies.

4. L'immigration et l'asile

a) L'immigration

Dans ce domaine, la Commission veut promouvoir une société plus intégrée pour le citoyen à travers une Europe **responsable et solidaire** en matière d'immigration et d'asile.

L'approche globale serait consolidée à travers plusieurs orientations : l'approfondissement du dialogue et du partenariat avec les pays d'origine, la conclusion de nouveaux accords spécifiques couvrant les trois dimensions de l'approche globale (maîtrise de l'immigration irrégulière y compris la réadmission et le soutien au retour volontaire et à la réintégration, promotion de la mobilité et de l'immigration légale), la mise en place d'un système efficace et solidaire de prévention de l'immigration irrégulière, le renforcement du rôle des partenariats pour la mobilité ou encore la promotion des mesures d'accompagnement au retour.

Une politique concertée, en phase avec les besoins du marché du travail, sera mise en œuvre. L'Union devra se doter d'un cadre commun sous forme d'un régime d'admission flexible permettant de s'adapter à la mobilité accrue et aux besoins des marchés nationaux du travail. Mais ce cadre commun respectera les compétences des États membres dans la détermination des volumes d'entrées des ressortissants des pays tiers aux fins d'emploi.

La Commission européenne envisage par ailleurs la création d'un observatoire des flux, un code de l'immigration destiné à assurer aux immigrés légaux un niveau de droit uniforme et comparable à celui des citoyens communautaires, des règles communes pour gérer le regroupement familial. Elle soutiendra les efforts des États membres en matière d'intégration.

Une meilleure maîtrise de l'immigration irrégulière est présentée par la Commission européenne comme un complément essentiel au développement d'une politique commune dans le domaine de l'immigration

légale. L'accent devra notamment être mis sur la lutte contre les filières. Plusieurs axes sont envisagés : la lutte contre l'emploi illégal à travers notamment la mise en œuvre de la directive prévoyant des sanctions contre les employeurs, une « tolérance zéro » pour le trafic et la traite des êtres humains, la poursuite d'une politique efficace d'éloignement et de retour dans le respect du droit et de la dignité des personnes, avec notamment l'entrée en vigueur de la directive dite « retour » en décembre 2010, un renforcement de la coopération opérationnelle et une priorité accordée au retour volontaire. Par ailleurs, l'échange d'informations entre les États membres sur les régularisations devrait être amélioré. Enfin, la situation des mineurs non accompagnés devra faire l'objet d'un examen approfondi.

b) La gestion des frontières

Parallèlement, au titre de « l'Europe qui protège », la communication de la Commission européenne contient des développements sur une approche intégrée de l'accès au territoire. Dans ce but, le rôle de coordination de FRONTEX sera renforcé. Ses capacités opérationnelles seront développées, notamment à travers de futurs bureaux régionaux. Le développement du Système européen de surveillance des frontières (EUROSUR) se poursuivra. Les systèmes d'information (SIS II, VIS) devront entrer dans une phase totalement opérationnelle. Leur gestion devra être « stabilisée » à travers la mise en place d'une nouvelle agence. Un système d'enregistrement électronique des entrées et sorties (ESTA) et un programme de voyageurs enregistrés devront être établis. L'éventualité d'un système d'autorisation préalable de voyages devra être étudiée. En matière de visas, l'entrée en vigueur du nouveau code des visas ainsi que le déploiement progressif du VIS devraient donner plus de cohérence et d'efficacité. La création d'un « visa Schengen » européen sera envisagée. 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.

c) L'asile

En matière d'asile, la Commission fixe la perspective que l'Union européenne devienne un véritable **espace commun et solidaire de protection**. L'Union devra établir, au plus tard en 2012, une procédure d'asile unique et un statut uniforme de protection internationale.

Le futur bureau européen d'appui devra être doté des moyens nécessaires au déploiement de ses capacités. La crédibilité du régime commun et la confiance mutuelle entre les États membres devront être garanties par un contrôle rigoureux et correct de l'acquis législatif. L'intégration des personnes bénéficiant de la protection internationale devra être améliorée.

Par ailleurs, sur la base d'une évaluation approfondie de la mise en œuvre des instruments législatifs et de la convergence des pratiques, la Commission européenne envisage que l'Union européenne formalise avant la fin 2014 le principe de reconnaissance mutuelle de toutes les décisions individuelles d'octroi du statut de protection, permettant ainsi le transfert de protection.

La solidarité avec les pays tiers confrontés à des flux importants de réfugiés est aussi un aspect essentiel. L'accès à la protection et le respect du principe de non refoulement devront être assurés. Un appui sera donné à ces pays pour leur permettre de renforcer leurs capacités par le développement de leur propre système d'asile et de protection.

L'Union devra assurer le **partage des responsabilités**, y compris par un mécanisme volontaire de **réinstallation** et un traitement commun des demandes d'asile. Lors de son audition par votre commission des affaires européennes, M. Jacques Barrot a souligné que *« 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. »* Il a salué l'initiative de la France qui a accueilli 80 réfugiés dont le statut avait été reconnu à Malte.

Dans ce domaine de l'immigration et de l'asile, les États membres souhaiteront vraisemblablement mettre en œuvre les orientations retenues, sous la présidence française, par le Conseil européen dans le **Pacte européen sur l'immigration et l'asile**. A ce stade, le document de la présidence suédoise lui réserve une place assez faible. Comme il a été indiqué ci-dessus, le pacte prévoit cinq « engagements fondamentaux » : organiser l'immigration légale, lutter contre l'immigration irrégulière, notamment en assurant le retour dans leur pays d'origine ou vers un pays de transit, des étrangers en situation irrégulière ; renforcer l'efficacité des contrôles aux frontières ; bâtir une Europe de l'asile ; créer un partenariat global avec le pays d'origine et de transit.

En outre, compte tenu de la gravité des problèmes migratoires en Méditerranée, il paraît indispensable que le programme de Stockholm leur consacre un volet spécifique qui permette de bâtir une approche commune et qui établisse une doctrine claire sur le rôle de FRONTEX.

CONCLUSION

L'adoption du futur programme pluriannuel de Stockholm constituera une étape importante dans la construction d'un véritable espace de liberté, de sécurité et de justice en Europe. Il faut souhaiter que le programme qui sera arrêté au Conseil européen de décembre s'attache à définir des **priorités politiques** clairement identifiables par les citoyens.

L'idée de placer le **citoyen** au cœur du futur programme et de mettre l'accent sur les **droits fondamentaux** doit être pleinement partagée. C'est, en effet, la voie à suivre pour que l'Europe se rapproche des attentes concrètes de nos concitoyens. Après une période marquée par la priorité donnée aux questions de sécurité, renforcer « l'Europe des droits » est un enjeu essentiel.

Le **défi de la sécurité** restera cependant un enjeu majeur au cours de l'application du nouveau programme. La mise en place d'une stratégie sur les échanges d'information et sur la sécurité intérieure de même que la fixation de priorités dans la lutte contre le crime organisé peuvent contribuer à le relever. Dans ce domaine comme dans celui de la justice, le développement de la **confiance mutuelle** est la condition pour aller dans le sens d'une coopération plus efficace. En matière d'immigration, le pacte européen, adopté sous la présidence française, apparaît comme la base du futur programme de Stockholm qui doit s'attacher à le décliner concrètement. Enfin, une efficacité accrue des politiques de l'Union dans ces différents domaines devra de plus en plus être recherchée dans le renforcement de la dimension extérieure de la politique « Justice et Affaires Intérieures ».

Aussi importante soit-elle, l'adoption du programme de Stockholm n'est qu'une première étape. Elle sera suivie d'un plan d'action qui sera débattu au premier semestre 2010 sous la présidence espagnole. Ce nouveau document devra être examiné avec attention.

Que nos concitoyens perçoivent d'ores et déjà clairement la « plus value » de l'action de l'Union européenne dans ces domaines, constitue un encouragement pour avancer plus rapidement dans le sens d'une coopération toujours plus étroite. Pour autant, conformément aux principes essentiels de subsidiarité et de proportionnalité, l'Union européenne devra justifier, pour chaque mesure d'application du nouveau programme, la nécessité de son intervention. Doté des nouvelles prérogatives octroyées aux parlements nationaux par le traité de Lisbonne, le Sénat sera particulièrement vigilant pour veiller au respect de ces principes. Au-delà, les parlements nationaux devront se saisir de l'ensemble des compétences que le traité de Lisbonne leur reconnaît – en particulier pour le contrôle d'EUROPOL et l'évaluation

d'EUROJUST – afin de s'affirmer encore plus profondément comme des acteurs à part entière de la construction de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission s'est réunie le mardi 3 novembre 2009 pour l'examen du présent rapport. À l'issue de la présentation faite par les rapporteurs, Mme Annie David, MM. Jean-Claude Peyronnet et Hugues Portelli, le débat suivant s'est engagé :

M. Hubert Haenel :

Vous avez réalisé un travail collectif et substantiel sur un sujet majeur qui répond à de fortes attentes de la part de nos concitoyens.

Dès lors que le traité de Lisbonne va entrer en vigueur, le projet actuel pour le programme de Stockholm apparaît très en deçà de ce qu'il sera possible de faire. Le Sénat restera très vigilant sur la mise en œuvre des prérogatives que le traité reconnaît aux parlements nationaux. Nous devons également être très attentifs au contenu du plan d'action qui sera présenté au premier semestre 2010. J'indique que nous pourrons faire valoir nos réflexions lors de la réunion interparlementaire qui se tiendra à Bruxelles les 16 et 17 novembre.

M. Pierre Fauchon :

Je constate que la mise en œuvre du programme de La Haye n'a pas produit beaucoup de résultats concrets. En outre, le projet de programme de Stockholm apparaît, en l'état, peu ambitieux. Il faut utiliser toutes les nouvelles dispositions issues du traité de Lisbonne.

Je déplore l'impuissance des instances européennes depuis des années sur ces questions de justice et d'affaires intérieures. On nous cite comme exemple de réussite le mandat d'arrêt européen. Or, j'observe que seule la moitié des États membres a bien voulu répondre au questionnaire qui avait été adressé aux États par la Commission européenne sur la mise en œuvre de cet instrument. En réalité, les résultats apparaissent très inégaux selon les États membres.

Ces questions sont pourtant essentielles. Il s'agit bien souvent de répondre à des souffrances humaines réelles. Je citerai, par exemple, les préjudices causés par la cybercriminalité ou encore les enjeux majeurs pour les personnes dans le domaine de la coopération judiciaire civile. La création d'un Parquet européen est indispensable pour conduire des poursuites pénales. Or,

on envisage de doter ce Parquet de compétences limitées aux infractions à la loi européenne.

Je relève aussi le manque d'allant sur l'adoption du projet de règlement « Rome III ». Dans ce domaine, il faudrait avoir un statut conjugal type qui serait conclu entre trois ou quatre États membres. Ces situations sont complexes mais il n'est pas acceptable qu'un seul État membre empêche les autres d'avancer.

M. Hubert Haenel :

Il faudra obtenir de la nouvelle Commission européenne qu'elle engage une coopération renforcée sur cette question. Je rappelle également que le Parquet européen pourra être créé par la voie d'une coopération renforcée entre certains États membres.

Mme Annie David :

Tout en ayant apprécié le travail accompli en tant que rapporteur, je souhaiterais néanmoins exprimer des positions plus personnelles qui sont aussi celles de mon groupe politique sur certaines questions. La « carte bleue européenne » me paraît une création indécente lorsque l'on constate la misère humaine partout dans le monde et le sort réservé aux immigrés clandestins en Méditerranée.

Au cours de nos travaux, nous avons été sensibilisés au risque, à travers ce Pacte européen, d'une immigration « à deux vitesses » qui, d'un côté, favoriserait l'accès des travailleurs hautement qualifiés et, de l'autre, refuserait l'entrée aux travailleurs semi ou peu qualifiés. En outre, il conviendrait de garantir aux travailleurs migrants un cadre juridique clair en matière d'égalité de traitement avec les ressortissants nationaux pour les conditions de travail.

En ce qui concerne la lutte contre l'immigration irrégulière, une directive a été adoptée afin de prévoir des sanctions à l'encontre des employeurs des ressortissants des pays tiers en séjour irrégulier. Toutefois, au cours des auditions a été mis en exergue le risque que, avec cette directive, les travailleurs migrants vulnérables s'enfoncent encore plus dans la clandestinité. Il conviendrait donc parallèlement de créer des filières légales et des passerelles pour permettre à ces travailleurs de sortir de l'illégalité.

Pour la gestion des frontières, j'observe que l'on veut consolider un système qui coûte cher dans un contexte de déclin démographique qui justifierait au contraire de ne pas fermer les frontières. Il y a là une contradiction !

Je veux aussi souligner que l'harmonisation en matière d'asile devra se faire « par le haut » et ne pas aboutir à un durcissement des politiques menées dans ce domaine.

Je suis aussi hostile à la notion d'intégration qui me paraît signifier la disparition de l'identité des personnes au sein d'un bloc uniforme. Il me semblerait préférable de retenir l'idée d'insertion.

M. Hubert Haenel :

Qu'est-ce qui vous choque dans cette idée d'intégration ?

Mme Annie David :

Elle signifie la disparition des identités pour les fondre dans un « moule européen ».

Sur la collecte des données, je partage l'objectif de sécurité qui les motive, mais pas au détriment des libertés. Il faut donc être très vigilant sur la durée de conservation des données, les effets de l'interopérabilité et le projet de permettre un accès des services répressifs à EURODAC. Je suis donc réservée sur les évolutions en cours dans ce domaine. Je relève d'ailleurs les craintes qui ont été exprimées par le contrôleur européen pour la protection des données sur l'utilisation qui est faite des données collectées. Dans un souci de préserver les droits à la vie privée et à la protection des données personnelles, garantis par la Charte des droits fondamentaux, il conviendrait de s'assurer que l'interopérabilité des fichiers au niveau européen et leur utilisation soient soumises à un contrôle rigoureux par une autorité européenne indépendante.

Dans le domaine de la coopération judiciaire, je crois qu'il est positif de vouloir progresser dans le sens d'une harmonisation, mais pas au détriment des droits fondamentaux. Il faudrait avoir une clause « la mieux-disante » en matière judiciaire et pénale pour renforcer les droits et libertés.

M. Jean Bizet :

Vous n'êtes pas la seule à avoir des réserves sur cette « carte bleue européenne ». En outre, l'intégration, à mon sens, doit se faire dans le respect mutuel des identités et des spécificités de chacun.

M. Hugues Portelli :

Le document de la présidence suédoise est à la fois trop vaste et pas assez approfondi. Je crois que, pour le plan d'action, nous devons veiller à

sélectionner certains sujets, notamment ceux relatifs au droit pénal européen et à la coopération en matière civile qui concernent des questions concrètes pour la vie quotidienne des citoyens.

Il y a aussi des problèmes politiques majeurs. L'immigration est une question sérieuse. Je peux comprendre certaines réserves. L'Europe est une terre d'accueil. Cependant, il me semble que nous devons veiller à accueillir des personnes auxquelles nous pouvons offrir un logement et un travail.

M. Hubert Haenel :

Je partage votre point de vue sur la nécessité de sélectionner certains sujets qui figureront dans le plan d'action. Nous pourrions envisager de retenir les questions pénales et civiles ainsi que les coopérations renforcées entre États membres. Je souligne à nouveau que le traité de Lisbonne prévoit de nouveaux outils qu'il faut utiliser pleinement. En outre, les parlements nationaux devront veiller à mettre en œuvre les nouvelles compétences qui leur sont reconnues, en particulier, pour le contrôle d'Europol et l'évaluation d'Eurojust.

*

À l'issue du débat, la commission a autorisé la publication du rapport.