

Questions et réponse sur le futur programme de Stockholm. Quelle est la situation actuelle? Où en est la construction de l'espace de liberté, de sécurité et de justice?

Le traité de Maastricht a introduit dans le cadre de l'Union Européenne les questions de justice et affaires intérieures, qui s'étaient développées jusqu'alors à un niveau purement intergouvernemental. Depuis lors, le degré d'intégration entre les Etats membres sur ces sujets, ainsi que le rôle du Parlement européen et de la Cour de justice, ne cessent d'augmenter. Les programmes de Tampere et de La Haye ont donné une impulsion politique importante pour la consolidation de ces politiques fondamentales pour les citoyens.

La Commission a adopté aujourd'hui une Communication sur les priorités à venir – le Programme de Stockholm - mais aussi une Communication sur l'évaluation du programme de la Haye.

Cette dernière fait le point sur le développement récent de l'espace de liberté, de sécurité et justice et ses nombreuses réussites mais aussi sur les progrès qui restent à faire dans certains domaines. Tirer l'expérience des dernières années permettra une mise en œuvre optimale du Programme de Stockholm.

Les exemples de réussite des dix dernières années sont nombreux:

- La levée des contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen permet maintenant à plus de 400 millions de citoyens de vingt-cinq pays de voyager de la péninsule ibérique aux États baltes et de Grèce en Finlande sans contrôle aux frontières. La gestion des frontières extérieures de l'Union se fait d'une façon plus cohérente, notamment par la création et la mise en place opérationnelle de l'agence Frontex.
- Les bases d'une politique commune de l'immigration ont été établies. Elles comportent notamment l'établissement de normes assurant plus d'équité et de prévisibilité pour l'immigration légale, un agenda commun pour favoriser l'intégration au sein des sociétés européennes ainsi qu'une action renforcée contre l'immigration irrégulière et le trafic d'êtres humains. Des partenariats avec les pays tiers ont également été mis en place pour gérer de manière concertée les questions liées aux migrations.
- Les bases d'un système d'asile européen commun pour les personnes ayant besoin de protection internationale ont été mises en place. Une politique commune des visas a été développée avec succès, augmentant la transparence ainsi que la sécurité juridique pour toutes les personnes impliquées.

- Un niveau élevé de confiance entre les autorités nationales a été promu. Dans le domaine pénal, les échanges d'informations ont en particulier été améliorés. Par exemple, les autorités policières peuvent obtenir des informations d'un autre État membre, si elles sont disponibles, sans contrainte majeure.
- Le mandat d'arrêt européen, qui a aussi réduit significativement l'effort exigé pour l'extradition des criminels, a ramené les délais de procédure, d'une année à entre 11 jours et 6 semaines.
- Des efforts pour lutter contre le terrorisme et le crime organisé, y compris la cybercriminalité, ainsi que pour protéger les infrastructures critiques, ont été déployés.
- Des progrès ont également été accomplis dans le domaine civil et commercial. Les citoyens de l'UE disposent dorénavant de moyens plus simples et plus rapides pour faire valoir leurs créances dans des situations transfrontalières. Des règles communes sur la loi applicable à la responsabilité civile et aux contrats ont été établies. La protection des enfants a été améliorée, notamment pour assurer qu'ils puissent maintenir des contacts réguliers avec leurs parents après une séparation, et pour dissuader les enlèvements dans l'UE.

Cependant, les avancées ont été plus lentes et nuancées pour certains aspects

Les progrès ont été comparativement lents dans certains domaines, particulièrement en matière pénale et en droit de la famille. Cette lenteur relative est due au fait que ces politiques requièrent l'unanimité au Conseil, ce qui a souvent conduit à de longues discussions peu concluantes ou à des instruments qui auraient pu afficher un niveau d'ambition plus élevé.

Un défi supplémentaire est d'assurer une mise en œuvre effective de la législation. Particulièrement dans le domaine pénal, la compétence de la Cour de justice est limitée et la Commission ne peut lancer des procédures d'infraction. Il en résulte des retards significatifs dans la transposition des normes de l'UE au niveau national, ce qui leur donne un caractère quelque peu 'virtuel'.

Au delà des contraintes procédurales et institutionnelles, des efforts considérables restent à faire. En matière civile et commerciale, des procédures intermédiaires persistent encore aujourd'hui, et font obstacle à la libre circulation des décisions en Europe, par exemple pour les créances contestées. La protection des citoyens et des entreprises en cas de conflit avec des parties domiciliées dans des États tiers est défectueuse. Des obstacles demeurent pour la reconnaissance des actes d'état civil des citoyens au-delà des frontières nationales. La mise en œuvre par tous les États membres de la directive sur la libre circulation des personnes laisse encore à désirer. Dans le domaine de la justice pénale, des différences persistent concernant le niveau de protection des personnes lors des procédures judiciaires. Des garanties procédurales minimales en matière pénale n'ont pu être adoptées au cours de la période. Par ailleurs, les échanges d'informations entre autorités nationales concernant des personnes condamnées ne sont pas pleinement efficaces. En outre, au niveau opérationnel, l'action de la police au-delà des frontières nationales se heurte encore à de nombreux obstacles.

La méthode qui doit fonder la mise en œuvre du prochain programme pluriannuel

- Les politiques développées dans les domaines de la justice et des affaires intérieures doivent d'avantage s'intégrer dans les autres politiques de l'Union.
- La mise en œuvre au niveau national est essentielle. Au-delà de la transposition juridique, il faut accompagner la mise en œuvre par des mesures d'appui concrètes (i.e. renforcement des réseaux professionnels).

- L'amélioration de la qualité de la législation européenne doit rester une priorité: simplifier, faire porter l'action de l'Union là où elle est le plus utile, vérifier l'impact de toutes les propositions sur les droits fondamentaux, l'économie, l'environnement, au moment même de leur conception est essentiel.
- Les citoyens doivent voir les résultats de l'action de l'Union. Améliorer l'utilisation de l'évaluation des instruments adoptés et des agences établies constitue une priorité.
- Il faut s'assurer des moyens financiers qui permettent la mise en œuvre optimale des politiques.

Quels seront les défis des années à venir?

L'objectif est d'assurer le meilleur service possible aux citoyens. La diversité croissante d'une Union composée de 27 Etats membres ou plus, doit être reflétée dans la manière dont les domaines de la justice, de la liberté et de la sécurité sont gérés. Le droit de circuler et de séjourner librement au sein de l'Union est maintenant ouvert à 500 millions de personnes. Le nombre de situations personnelles et commerciales ayant une dimension transnationale est par conséquent en hausse. En outre, les pressions migratoires, particulièrement à la frontière méridionale de l'Union, ont nettement crû. Les exemples suivants sont représentatifs des multiples défis à venir:

- Plus de 8 millions d'Européens exercent aujourd'hui leur droit à vivre dans l'Etat Membre de leur choix, une tendance qui est destinée à se renforcer à l'avenir. Cependant, les citoyens sont encore confrontés à de nombreux obstacles pour l'exercice de ce droit, expression majeure de la citoyenneté de l'Union.
- Les questions de justice civile vont devenir plus importantes. On compte déjà 1 succession sur 10 dans l'Union ayant une dimension internationale.
- La cybercriminalité ne connaît pas de frontières et est en constante évolution. En 2008, 1500 sites internet marchands et non marchands présentant des contenus à caractère pédopornographique ont été recensés.
- Le terrorisme reste une menace pour l'Union. En 2007, près de 600 attaques terroristes (échouées, déjouées ou exécutées) ont eu lieu dans onze États membres de l'Union.
- Il y a 1636 points désignés comme 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 de l'Union représente un défi majeur.
- En 2006, 18.5 millions de ressortissants de pays tiers ont été enregistrés dans l'Union, à savoir presque 3,8% de la population totale. Les pressions migratoires sont susceptibles d'augmenter. Ceci est dû à la croissance démographique et la pauvreté dans plusieurs pays d'origine ainsi qu'au vieillissement de la population européenne. Entre 2008 et 2060, le nombre de personnes en âge de travailler devrait décliner de 15% soit près de 50 millions de personnes.
- 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 la migration irrégulière sont des questions majeures pour les années à venir.

- Malgré l'existence d'un système commun d'asile, une plus grande homogénéité dans le traitement par les Etats membres des demandes d'asile reste à atteindre, car actuellement les taux de reconnaissances sont très variables. En 2007, 25% des décisions en première instance ont octroyé un statut de protection (réfugié ou protection subsidiaire). Cette moyenne cache des différences importantes: certains Etats membres ne reconnaissant la protection que dans très peu de cas, tandis que d'autres ont un taux de reconnaissance proche de 50%.

Quelles sont les principales propositions?

Promouvoir les droits des citoyens : Une Europe des droits

- Pour compléter son système de **protection des droits fondamentaux**, l'Union doit adhérer à la Convention Européenne des Droits de l'Homme.
- Sur la base d'un rapport publié par la Commission, l'Union déterminera comment **faciliter le partage de la mémoire des crimes totalitaires**.
- La mise en œuvre effective de la directive 2004/38 sur **la libre circulation des personnes** est essentielle. La Commission l'accompagnera par la publication de lignes directrices et contrôlera son application.
- Dans ce cadre, un système permettant aux citoyens de disposer des **actes d'état civil** facilement et gratuitement sera mis en place. A long terme, l'Union devra travailler sur la reconnaissance mutuelle des effets des actes d'état civil.
- L'Union se doit de définir une approche commune lui permettant de mieux mobiliser les instruments financiers et juridiques existants pour **lutter contre les discriminations, le racisme, la xénophobie et l'homophobie**.
- Une stratégie européenne ambitieuse sur les **droits de l'enfant** devra être élaborée. L'action de l'Union en faveur de la protection des personnes vulnérables, **des femmes victimes de violences** et des **personnes dépendantes** doit être renforcée.
- L'Union doit se doter d'un régime complet de protection des données personnelles couvrant l'ensemble de ses compétences. La création d'une certification européenne pour les technologies, les produits et services respectueux de la vie privée doit être examinée. La protection des données exige une coopération internationale forte. L'Union se doit de contribuer à l'élaboration et la promotion de standards internationaux en cette matière.
- En ayant pour objectif les **élections européennes de 2014**, l'Union introduira des mesures innovantes pour les citoyens afin **d'encourager la participation**.
- Un cadre renforcé de coordination et de coopération en matière de **protection consulaire** doit être mis en place.
- L'Union doit renforcer le **Mécanisme de Protection civile** afin d'aider et de compléter les actions des Etats Membres, y compris en matière d'analyse des risques et de capacité de réponse

Faciliter la vie des citoyens : Une Europe du droit et de la justice

- La **reconnaissance mutuelle** reste la pierre angulaire de la constitution de l'espace judiciaire européen.

- En matière **civile**, l'**exequatur** des décisions civiles et commerciales doit être supprimée et la reconnaissance mutuelle étendue aux matières non couvertes.
- En matière **pénale**, le principe de reconnaissance mutuelle doit continuer à être mis œuvre à tous les stades de la procédure.
- La reconnaissance mutuelle doit également s'étendre aux mesures de **protection des victimes** et des témoins ainsi qu'aux **déchéances** de droit.
- Afin de consolider la **confiance mutuelle** entre les systèmes judiciaires, la formation des professionnels de la justice doit être renforcée. Les **échanges** entre professionnels doivent s'accroître notamment grâce au forum de la justice et aux activités des différents réseaux.
- Le développement de la reconnaissance mutuelle devra s'accompagner d'une **évaluation** approfondie de la mise en œuvre des politiques de l'Union en matière de justice. L'Union devra également soutenir les efforts des Etats membres pour améliorer leurs systèmes judiciaires.
- L'Union doit se doter d'un **socle de normes communes** pour rapprocher les législations nationales dans des domaines de criminalité particulièrement grave et typiquement transfrontalière. Par ailleurs, l'Union devra recourir, lorsque cela s'avère nécessaire, au droit pénal pour assurer la mise en œuvre efficace de ses politiques.
- **Faciliter l'accès à la justice doit être une priorité.** L'Union devra travailler à renforcer les dispositifs d'aide juridictionnelle existants, mobiliser les moyens électroniques (e-justice), et s'attacher en particulier à faciliter l'accès des citoyens à la traduction et à l'interprétation judiciaire. De même un travail sur la simplification des formalités de légalisations des actes et documents devra être effectué. Le soutien aux victimes d'infractions devra être amélioré en particulier concernant les affaires transnationales.
- **Les moyens juridiques doivent être mobilisés pour soutenir l'activité économique.** L'exécution des décisions de justice devra être améliorée notamment par la création d'une procédure **de saisie bancaire européenne**. Les travaux visant à créer un cadre commun de référence en matière de droit des contrats pourront être utilisés lors des futures propositions législatives et des contrats modèles pourront être développés. Par ailleurs, l'Union pourra décider de recourir lorsque nécessaire au droit pénal pour sanctionner les comportements abusifs dans le domaine financier

Une Europe qui protège

- L'Union et les Etats membres veilleront à renforcer **la formation** des professionnels de la sécurité notamment en créant des programmes d'échanges adaptés (type "Erasmus").
- L'Union doit se doter d'un **modèle européen d'information** visant à renforcer ses capacités d'analyse stratégique et de coopération opérationnelle.
- L'Union devra concevoir une **architecture des systèmes d'information** assurant interopérabilité, cohérence et adaptation aux besoins.
- Les priorités de la **stratégie de sécurité intérieure** doivent être soutenues par des activités de recherche et de développement afin de promouvoir une utilisation optimale des technologies les plus modernes.

- Afin de soutenir ces efforts, l'établissement à terme **d'un fonds pour la sécurité intérieure** pourra être mis en place.
- Tous les outils juridiques et opérationnels doivent être mobilisés pour empêcher que les criminels ne profitent de l'espace sans frontières. La **coopération policière opérationnelle** devra être améliorée.
- **Europol** doit jouer un rôle central dans la coordination, l'échange d'informations et la formation des professionnels.
- La sécurité de l'Union impose de renforcer la coopération policière avec les Etats tiers, particulièrement avec les Etats du proche voisinage.
- L'Union devra mettre en place un cadre européen complet pour **l'obtention de la preuve**.
- Le système **d'échange des casiers judiciaires** mis en place doit être pleinement utilisé et complété (utilisation plus large et inclusion ressortissants Etats tiers).
- L'Union doit se doter d'un cadre juridique sur les **garanties procédurales minimales** et promouvoir les expériences pilotes en matière **d'alternatives à l'emprisonnement**.
- L'Union doit mettre en place une **gestion intégrée des frontières** permettant la fluidité de l'entrée des personnes dans l'Union, tout en assurant la sécurité de son territoire et la lutte contre l'immigration clandestine. Le rôle de coordination de **Frontex** doit être renforcé, ses capacités opérationnelles développées de même que la cohérence de son action avec celle du bureau européen d'appui à l'asile. Eurosur devra peu à peu être mis en place.
- **Les systèmes d'information** (SIS II, VIS) devront entrer dans une phase totalement opérationnelle. Un système d'enregistrement électronique des entrées et sorties et un programme de voyageur enregistré devront être établis. L'opportunité d'un système d'autorisation préalable de voyage devra être étudiée.
- L'Union doit mettre en place **un visa Schengen européen**. Des centres communs de délivrance des visas dans les Etats tiers, prélude à une autorité consulaire commune seront mis en place. La conclusion d'accords de facilitation avec les Etats tiers sera poursuivie parallèlement à la révision régulière des listes d'Etats soumis à l'obligation de visas. Progressivement le système de visa européen devra évoluer vers un système de délivrance fondée sur **l'appréciation du risque individuel** et non de la nationalité.
- L'Union doit mettre en place une politique européenne de lutte contre la **criminalité organisée**, fondée sur la mobilisation optimale de tous les outils disponibles. Cinq grands types de crimes seront ciblés de manière prioritaire:
 - L'Union doit lutter contre **la traite des êtres humains** en combattant plus efficacement les réseaux de passeurs en améliorant le travail de renseignement et d'analyse stratégique, en mettant en place des mécanismes de recueil de la preuve adaptés et en améliorant l'assistance aux victimes
 - L'Union doit combattre **l'exploitation sexuelle des enfants et la pédopornographie** notamment en favorisant l'échange d'information sur les personnes condamnées. Il s'agira aussi d'établir une étroite coopération avec le secteur privé afin d'identifier et de fermer ou de bloquer l'accès aux sites aux contenus pédophiles.

- L'Union doit clarifier les règles juridiques applicables à la **cybercriminalité** et créer à Europol une plateforme européenne de signalement des infractions afin de combattre plus efficacement ce phénomène.
- L'Union doit réduire les opportunités qu'offre au crime organisé une économie mondialisée en renforçant son action en matière de lutte contre la **criminalité économique**. Elle doit renforcer ses capacités d'investigation et d'analyse financière criminelle, mieux identifier les comportements d'abus des marchés, améliorer le cadre opérationnel en matière de confiscations et de saisie des avoirs criminels, lutter contre la corruption et mettre en place un dispositif dissuasif de lutte contre la contrefaçon.
- L'Union doit poursuivre et approfondir sa **stratégie antidrogue**.
- L'Union doit **maîtriser le risque terroriste**, en luttant efficacement contre la radicalisation, l'utilisation croissante d'Internet par les terroristes et le financement du terrorisme L'Union doit renforcer les outils de maîtrise du risque terroriste.

Promouvoir une société plus intégrée pour le citoyen : une Europe responsable et solidaire en matière d'immigration et d'asile

- L'Union doit promouvoir une politique **d'immigration dynamique et équitable**.
- Elle doit utiliser pleinement et approfondir **l'approche globale** qui permet une gestion concertée des flux migratoires en partenariat avec les pays tiers. Les questions de migration font partie intégrante de la politique extérieure de l'Union.
- L'Union doit promouvoir l'effet positif de la migration sur le **développement** des pays d'origine.
- L'Union doit se doter **d'un cadre commun** instituant un régime d'admission flexible des migrants, permettant de s'adapter à la mobilité accrue et aux besoins des marchés nationaux du travail.
- Afin d'optimiser les effets positifs de l'immigration légale au bénéfice de tous, l'Union doit se doter d'un **code de l'immigration**, de règles communes pour gérer efficacement le **regroupement familial** et soutenir les efforts des Etats membres en matière d'**intégration** au moyen d'un mécanisme conjoint de coordination.
- Mieux **maîtriser l'immigration irrégulière** est un complément essentiel du développement d'une politique commune dans le domaine de l'immigration légale. L'Union doit lutter contre **l'emploi illégal** et poursuivre une politique d'éloignement et de **retour** efficace, en utilisant pleinement les instruments existants. L'Union doit promouvoir le retour volontaire et accorder une attention particulière aux mineurs non accompagnés. L'Union doit devenir un véritable espace commun et solidaire de protection, avec une **procédure d'asile unique et un statut uniforme de protection internationale**.
- Elle 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. A plus long terme, le principe de reconnaissance mutuelle de toutes les décisions d'octroi de statut de protection facilitera les transferts de protection.

- L'Union doit renforcer la coopération opérationnelle en procurant **au bureau européen d'appui à l'Asile** les moyens nécessaires au déploiement de ses capacités.
- Une politique d'asile solidaire avec les pays tiers confrontés à des flux importants de réfugiés doit être poursuivie. L'Union devra étendre les programmes de **protection régionale** et approfondir ses efforts en matière de réinstallation.

Comment le programme de Stockholm sera-t-il adopté?

La Commission lance avec sa communication un débat qui va se poursuivre au Conseil et au Parlement Européen dans les mois à venir avant une adoption du programme de Stockholm lui-même au Conseil européen de décembre prochain.

Il faut rappeler que la contribution de la Commission s'est elle-même faite sur la base d'un travail de consultation important (des autres institutions), des Etats membres et de la société civile

(http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/news_consulting_0001_en.htm)

Suite à l'adoption du programme de Stockholm, un plan d'action visant à sa mise en œuvre sera adopté au printemps prochain, sous présidence espagnole.