

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Rapport d'information
n° 1987

Art. 88-4 de la Constitution

**Futur programme
pluriannuel pour l'espace
de liberté, de sécurité
et de justice de l'UE :
affirmer des priorités
ambitieuses et mettre
le citoyen au cœur
de cette stratégie**

COMMISSION
DES AFFAIRES EUROPÉENNES

JUIN 2014

Marietta Karamanli

Députée

DOCUMENTS D'INFORMATION

www.assemblee-nationale.fr



DIAN 37/2014

Le programme de Stockholm de l'Union européenne a établi les priorités pour l'édification de l'espace de liberté, de sécurité et de justice pour les années 2010 à 2014.

Le bilan de ce programme venant à échéance est important mais beaucoup reste encore à faire. La mise en œuvre concrète et rapide des mesures adoptées est notamment nécessaire.

Le prochain programme pluriannuel pour les années 2015 à 2019, qui devrait être adopté par le Conseil européen des 26 et 27 juin 2014, devrait certainement être recentré sur des priorités mieux définies et placer les citoyens européens au cœur de sa stratégie.

Prix de vente : 3,50 €

ISBN 978-2-11-133112-9



En vente à la Boutique de l'Assemblée nationale
7, rue Aristide Briand - 75007 Paris - Tél : 01 40 63 00 33

ISSN 1240 - 8468



N° 1987

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 septembre 2014

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

**sur le prochain programme pluriannuel pour l'espace de liberté,
de sécurité et de justice**

ET PRÉSENTÉ

PAR M^{me} Marietta KARAMANLI

Députée

⁽¹⁾ La composition de cette Commission figure au verso de la présente page.

La Commission des affaires européennes est composée de : M^{me} Danielle AUROI, présidente ; M^{mes} Marietta KARAMANLI, MM. Jérôme LAMBERT, Pierre LEQUILLER, vice-présidents ; MM. Christophe CARESCHE, Philip CORDERY, M^{me} Estelle GRELIER, M. André SCHNEIDER, secrétaires ; MM. Ibrahim ABOUBACAR, Jean-Luc BLEUNVEN, Jean-Jacques BRIDEY, M^{mes} Isabelle BRUNEAU, Nathalie CHABANNE, MM. André CHASSAIGNE, Jacques CRESTA, M^{me} Seybah DAGOMA, MM. Yves DANIEL, Bernard DEFLESSELLES, M^{me} Sandrine DOUCET, M. William DUMAS, M^{me} Marie-Louise FORT, MM. Yves FROMION, Hervé GAYMARD, Jean-Patrick GILLE, M^{me} Chantal GUITTET, MM. Razy HAMMADI, Michel HERBILLON, Laurent KALINOWSKI, Marc LAFFINEUR, Charles de LA VERPILLIÈRE, Christophe LÉONARD, Jean LEONETTI, Arnaud LEROY, M^{me} Audrey LINKENHELD, MM. Lionnel LUCA, Philippe Armand MARTIN, Jean-Claude MIGNON, Jacques MYARD, Michel PIRON, Joaquim PUEYO, Didier QUENTIN, Arnaud RICHARD, M^{me} Sophie ROHFRICTSCH, MM. Jean-Louis ROUMEGAS, Rudy SALLES, Gilles SAVARY.

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE DU RAPPORT	5
INTRODUCTION	7
I. LE PROGRAMME DE STOCKHOLM	11
II. L'ANALYSE DES RÉSULTATS DU PROGRAMME DE STOCKHOLM	13
A. LES PRINCIPAUX TEXTES ADOPTÉS	13
B. LES CONTRIBUTIONS DE LA COMMISSION EUROPÉENNE ET DU PARLEMENT EUROPÉEN.....	17
III. RECENTER LES PRIORITÉS ET DONNER UN NOUVEL ÉLAN À LA CONSTRUCTION DE L'ESPACE DE LIBERTÉ, DE SÉCURITÉ ET DE JUSTICE	23
A. LES POSITIONS DES ÉTATS MEMBRES	23
B. PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE.....	26
TRAVAUX DE LA COMMISSION	31
PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE	33

SYNTHÈSE DU RAPPORT

L'Union européenne doit examiner les nouvelles priorités pour l'édification de l'espace de liberté, de sécurité et de justice pour les années 2015 à 2019 et le Conseil européen des 26 et 27 juin 2014 doit adopter le prochain programme pluriannuel.

Le programme de Stockholm, adopté le 11 décembre 2009 par le Conseil européen, a fixé des objectifs ambitieux à réaliser pour l'espace de liberté, de sécurité et de justice, pour la période 2010-2014. Il a pris la suite des programmes de Tampere (1999-2004) et de La Haye (2005-2009).

Il ressort de l'analyse des résultats du programme de Stockholm que les priorités dressées étaient très larges, débordant le strict cadre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, ce qui ne facilite ni la mise en œuvre concrète du programme ni son évaluation.

Les enjeux liés à l'espace de liberté, de sécurité et de justice sont spécifiques, en ce que ces politiques sont au cœur des questions de souveraineté nationale et touchent particulièrement les citoyens, s'agissant notamment du respect de leurs droits fondamentaux, de la liberté de circulation au sein d'un espace ouvert et sûr, de l'attractivité de l'Union, de l'élaboration d'un véritable espace judiciaire européen et de la lutte contre la criminalité transfrontière.

Le prochain programme pluriannuel devra être ambitieux et recentrer clairement ses objectifs, tout en plaçant le citoyen au cœur de sa stratégie.

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Le présent rapport examine les questions liées à l'adoption d'un nouveau programme pluriannuel pour l'édification de l'espace de liberté, de sécurité et de justice pour les années 2015-2019.

Le programme de Stockholm, adopté le 11 décembre 2009 par le Conseil européen (« Le programme de Stockholm - Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens », Journal officiel C 115 du 4 mai 2010), a fixé des objectifs ambitieux à réaliser pour l'espace de liberté, de sécurité et de justice, pour la période 2010-2014. Il a pris la suite des programmes de Tampere (1999-2004) et de La Haye (2005-2009). Il a été complété par le plan d'action mettant en œuvre ce programme (COM(2010) 171 final du 20 avril 2010).

Le programme de Tampere est considéré comme fondateur pour l'espace de liberté, de sécurité et de justice et s'est appuyé sur une volonté politique déterminée, qui a été renforcée par les attentats du 11 septembre 2001. L'importance accordée à l'espace de liberté, de sécurité et de justice ne s'est ensuite pas démentie. Le programme de Stockholm a été adopté dans des circonstances spécifiques, puisque coïncidant avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne qui a un impact décisif sur les politiques européennes dans ce secteur. Le traité opère un alignement partiel des questions de justice et d'affaires intérieures sur le droit commun, notamment par la généralisation de la procédure législative ordinaire et la fin des limitations posées, à l'issue d'une période transitoire qui s'achève, au contrôle juridictionnel de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). Le traité donne également force juridique contraignante à la Charte européenne des droits fondamentaux. Des dispositions spécifiques sont prévues quant à l'évaluation des politiques menées. La place nouvelle des parlements nationaux doit également être rappelée.

Conformément à l'article 68 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), le Conseil européen doit définir les orientations stratégiques de la programmation législative et opérationnelle dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

Il a été prévu, au cours du Conseil européen des 27 et 28 juin 2013, que le Conseil européen, lors de sa réunion des 26 et 27 juin 2014, « *se penchera sur la définition des orientations stratégiques de la programmation législative et*

opérationnelle dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice (en application de l'article 68 du TFUE) ».

L'espace de liberté, de sécurité et de justice recouvre un vaste champ de politiques européennes, englobant à la fois :

- l'espace de libre circulation, la politique commune en matière d'asile, d'immigration et de contrôle des frontières extérieures fondée sur la solidarité entre États membres et équitable à l'égard des ressortissants de pays tiers ;

- la prévention et la lutte contre la criminalité, le racisme et la xénophobie par des mesures de coordination et de coopération policière et judiciaire, la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires pénales et le rapprochement des législations pénales si nécessaire ;

- la facilitation de l'accès à la justice notamment par le principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires et extrajudiciaires en matière civile (article 67 TFUE).

Les enjeux liés à l'espace de liberté, de sécurité et de justice sont spécifiques, en ce que ces politiques sont au cœur des questions de souveraineté nationale et touchent particulièrement les citoyens, s'agissant notamment du respect de leurs droits fondamentaux, de la liberté de circulation au sein d'un espace ouvert et sûr, de l'attractivité de l'Union, de l'élaboration d'un véritable espace judiciaire européen et de la lutte contre la criminalité transfrontière.

La mobilité internationale est appelée à s'accroître à l'avenir et l'Europe devra certainement faire face à un afflux de personnes cherchant à s'établir et à travailler, temporairement ou durablement, en Europe.

Il lui appartiendra de prendre en compte le potentiel que représentent les migrations économiques, compte tenu des pénuries qui sont attendues sur les marchés du travail des États membres et d'agir en faveur d'une régulation active de l'immigration économique.

Les conflits et périodes d'instabilité, parfois à proximité du territoire de l'Union, nécessitent des actions cohérentes et coordonnées des États membres. La réponse donnée aux flux migratoires mixtes, comprenant à la fois des migrants économiques et des demandeurs d'asile, doit et devra permettre de garantir tant la sécurité du territoire européen que le plein respect des droits fondamentaux des migrants. Dans un contexte de crise économique qui a durement frappé l'Europe, et alors que les tensions liées à la xénophobie sont plus manifestes, une vigilance toute particulière doit être portée à réguler activement l'immigration économique, les mesures utiles sortant du seul champ de la mobilité des personnes et touchant des sujets aussi divers que la concurrence des salaires au sein des pays de l'Union ou les politiques de coopération de celle-ci avec les pays tiers d'où vient principalement la main d'œuvre.

Enfin, les menaces liées à la mondialisation et à la l'ère du numérique, déjà pointées depuis de nombreuses années, se confirment et appellent également une réponse forte de la part de l'Union. La criminalité transfrontalière, notamment le terrorisme et le trafic des êtres humains, n'épargne pas l'Europe, dont les services répressifs doivent plus que jamais œuvrer ensemble à travers des outils communs performants. L'ouverture de l'Europe ne peut en effet s'entendre sans protection commune.

I. LE PROGRAMME DE STOCKHOLM

Le programme de Stockholm, *Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens*, a établi les priorités de l'Union européenne dans le domaine de la justice, de la liberté et de la sécurité pour la période 2010-2014.

Il a été adopté dans le cadre nouvellement dressé par le traité de Lisbonne, qui a considérablement fait évoluer les dispositions des traités en matière de Justice et d'affaires intérieures avec, notamment, la force juridique contraignante donnée à la Charte des droits fondamentaux, la généralisation de la majorité qualifiée, le rôle de co-législateur du Parlement européen, la compétence pleine de la CJUE après une période de transition, la place des parlements nationaux ou encore la possibilité d'instituer un parquet européen.

Le programme de Stockholm a été axé sur des priorités larges :

- **promouvoir la citoyenneté et les droits fondamentaux** : la citoyenneté européenne doit évoluer vers une réalité concrète. L'Union doit garantir à ses ressortissants les libertés et les droits fondamentaux énoncés dans la Charte des droits fondamentaux et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Leur vie privée doit être respectée, notamment en termes de protection des données personnelles. L'Europe doit garantir le droit à la libre circulation. Le respect de la diversité doit être assuré et les groupes les plus vulnérables (les enfants, les minorités comme les Roms, les victimes de la violence, etc.) doivent être protégés. La lutte contre le racisme et la xénophobie doit être une priorité. La citoyenneté de l'Union encourage la participation des citoyens à la vie démocratique de l'Union. Elle garantit aux citoyens le droit à la protection consulaire en dehors de l'Union ;

- **l'Europe du droit et de la justice** : un espace européen de justice doit être créé dans l'Union. L'accès des citoyens à la justice doit être facilité. La coopération judiciaire pénale et civile ainsi que la reconnaissance mutuelle des décisions de justice au sein de l'Union doivent être renforcées. Des outils tels que l'e-justice doivent être développés. Des règles minimales communes visant à rapprocher les droits nationaux et à renforcer la confiance mutuelle doivent être adoptées. Un environnement juridique sûr pour interagir avec les pays tiers doit également être garanti ;

- **l'Europe qui protège** : le programme de Stockholm recommande l'élaboration d'une stratégie de sécurité intérieure de l'Union (stratégie 2010-2014), en vue d'améliorer la protection des citoyens, la lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme. Le renforcement de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, la coopération dans la gestion des frontières, la protection civile et la gestion des catastrophes feront partie de cette stratégie. La lutte contre la criminalité transfrontalière doit être une priorité (notamment la traite des êtres humains, les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des enfants, la

cybercriminalité, la criminalité économique, la corruption, la contrefaçon, la piraterie et le trafic de stupéfiants). Il convient de tenir compte du nécessaire renforcement de la coopération avec les pays tiers ;

- l'accès à l'Europe à l'heure de la mondialisation : l'Union doit développer davantage sa gestion intégrée des frontières et ses politiques de visas afin de garantir un accès légal efficace à l'Europe aux ressortissants des pays tiers, tout en assurant la sécurité de son territoire. Des contrôles stricts aux frontières sont nécessaires pour lutter contre l'immigration clandestine et la criminalité transfrontalière. Dans le même temps, l'accès doit être garanti aux personnes qui nécessitent une protection internationale et aux groupes de personnes vulnérables, tels que les mineurs non accompagnés. Le rôle de Frontex doit être renforcé. Le SIS II et VIS doivent devenir pleinement opérationnels. Le travail doit aussi se poursuivre sur l'élaboration de la politique commune des visas et l'intensification de la coopération consulaire régionale ;

- l'Europe faisant preuve de responsabilité et de solidarité et travaillant en partenariat en matière d'immigration et d'asile : sur la base du Pacte européen sur l'immigration et l'asile, adopté par le Conseil européen des 15 et 16 octobre 2008, l'Union doit développer une politique migratoire globale. Cette politique doit se concentrer sur la solidarité et la responsabilité et répondre aussi bien aux besoins des pays de l'Union qu'à ceux des migrants. Une politique de retour efficace et durable doit être mise en œuvre. Il est également nécessaire de renforcer les partenariats avec les pays d'origine et de transit (approche globale sur les migrations). Des efforts doivent être entrepris pour mettre en œuvre le régime d'asile européen commun (RAEC) en 2012. La création du bureau européen d'appui en matière d'asile est une priorité. Il convient aussi de mettre en place des politiques d'intégration volontaristes garantissant les droits des migrants ;

- le rôle de l'Europe à l'heure de la mondialisation : la dimension extérieure de la politique de l'Union doit également être prise en considération dans le domaine de la justice, de la liberté et de la sécurité.

II. L'ANALYSE DES RÉSULTATS DU PROGRAMME DE STOCKHOLM

Depuis 2009, beaucoup a été fait mais les résultats ne sont pas à la hauteur des ambitions fixées par le programme de Stockholm et beaucoup reste encore à accomplir. Sans viser à l'exhaustivité, votre rapporteure souhaite souligner l'adoption de plusieurs textes importants.

A. LES PRINCIPAUX TEXTES ADOPTÉS

En matière d'asile, l'adoption du règlement portant création du bureau européen d'appui en matière d'asile¹, de la directive relative aux résidents de longue durée², de la directive dite « qualification »³, de la directive « procédures »⁴, de la directive « accueil »⁵, du règlement Dublin III⁶ et du règlement Eurodac⁷ constitue une avancée certaine qui doit maintenant être confirmée par une mise en œuvre rapide et effective des nouveaux instruments.

En ce qui concerne la libre circulation, plusieurs règlements modifiant le code frontières Schengen ont été adoptés, notamment afin de modifier la gouvernance de l'espace Schengen et d'établir des règles communes relatives à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures dans des circonstances exceptionnelles⁸.

¹ Règlement (UE) n° 439/2010 du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile.

² Directive 2011/51/UE du 11 mai 2011 modifiant la directive 2003/109/CE du Conseil afin d'étendre son champ d'application aux bénéficiaires d'une protection internationale.

³ Directive 2011/95/UE du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection.

⁴ Directive 2013/32/UE du parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale.

⁵ Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale.

⁶ Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride.

⁷ Règlement (UE) n° 603/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relatif à la création d'Eurodac pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace du règlement (UE) n° 604/2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives des États membres et Europol à des fins répressives, et modifiant le règlement (UE) n° 1077/2011 portant création d'une agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

⁸ Règlement (UE) n° 1053/2013 du Conseil du 7 octobre 2013 portant création d'un mécanisme d'évaluation et de contrôle destiné à vérifier l'application de l'acquis de Schengen et abrogeant la décision du comité exécutif du 16 septembre 1998 concernant la création d'une commission permanente d'évaluation et d'application de Schengen ; règlement (UE) n° 1051/2013 du 22 octobre 2013 modifiant le règlement (CE) n° 562/2006 afin d'établir des règles communes relatives à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures dans des circonstances exceptionnelles.

En matière de lutte contre l'immigration irrégulière et de surveillance des frontières, il convient de souligner que l'agence Frontex a été renforcée¹ et que le règlement Eurosur² ainsi que le règlement relatif à la surveillance des frontières maritimes extérieures ont été adoptés³. L'approche globale de la question des migrations et de la mobilité, qui forme depuis 2005 le cadre de la politique extérieure de l'Union en matière de migrations et d'asile, a été renforcée en 2011⁴. Cette approche recouvre à la fois les dialogues politiques et plans d'action régionaux et bilatéraux, tels que les partenariats pour la mobilité, la négociation d'accords de facilitation de la délivrance de visas et d'accords de réadmission, ainsi que les mécanismes de soutien opérationnel à travers les agences européennes.

La politique européenne en matière d'immigration régulière demeure en retrait mais l'on peut noter l'adoption de la directive relative aux emplois saisonniers⁵.

La lutte contre la criminalité a également fait l'objet de travaux importants, avec l'adoption de la directive concernant la prévention de la traite des êtres humains⁶, la directive relative à la lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des enfants⁷, la directive concernant le gel et la confiscation des produits du crime dans l'Union européenne ainsi que la directive relative à la protection pénale de l'euro et des autres monnaies contre la contrefaçon. La stratégie pour la sécurité intérieure a été adoptée par le Conseil Justice et Affaires intérieures lors de sa session des 25 et 26 février 2010, puis approuvée par le Conseil européen des 25 et 26 mars 2010⁸. Le centre européen contre la cybercriminalité (EC3) a été institué au sein d'Europol le 1^{er} janvier 2013 et sa mission recouvre plusieurs formes de cybercriminalité⁹. En matière d'échanges

¹ Règlement (UE) n° 1168/2011 du 25 octobre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne.

² Règlement UE n° 1052-2013 du 22 octobre 2013 portant création du système européen de surveillance des frontières (Eurosur).

³ Règlement établissant des règles pour la surveillance des frontières maritimes extérieures dans le cadre de la coopération opérationnelle coordonnée par l'Agence Frontex.

⁴ Communication de la Commission européenne Approche globale de la question des migrations et de la mobilité, 18 novembre 2011, COM(2011) 743.

⁵ Directive établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi en tant que travailleur saisonnier.

⁶ Directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes et remplaçant la décision-cadre 2002/629/JAI du Conseil.

⁷ Directive 2011/92/UE relative à la lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des enfants, ainsi que la pédopornographie et remplaçant la décision-cadre 2004/68/JAI.

⁸ Les cinq objectifs principaux sont la désorganisation des réseaux criminels internationaux, la prévention du terrorisme et la lutte contre la radicalisation et le recrutement de terroristes, l'augmentation du niveau de sécurité pour les citoyens et les entreprises dans le cyberspace, le renforcement de la sécurité par la gestion des frontières et le renforcement de la résilience de l'Europe aux crises et aux catastrophes.

⁹ Principalement les fraudes aux paiements sur Internet dans le cadre de la criminalité organisée, l'exploitation sexuelle des enfants, la protection des infrastructures critiques et des systèmes d'information européens.

d'informations, le système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) a été mis en œuvre en avril 2013, après de très nombreux retards. Le système d'information sur les visas a été déployé. Les connexions nationales mettant en œuvre les dispositions de Prüm se sont accélérées. L'agence EU-Lisa de gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle a été créée et est opérationnelle¹.

En matière de coopération judiciaire pénale, la directive relative au droit à l'interprétation et à la traduction dans le cadre des procédures pénales², la directive relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales³ et la directive relative au droit d'accès à un avocat⁴ ont été adoptées dans le cadre de la feuille de route visant à renforcer les droits procéduraux des suspects ou des personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales⁵. La directive établissant des normes concernant les droits et le soutien des victimes de la criminalité⁶ ainsi que la directive relative à la décision de protection européenne⁷ ont également été adoptée dans le cadre du programme de Stockholm.

En matière de coopération judiciaire civile, le règlement « Bruxelles I », celui relatif aux successions et le règlement « Rome III »⁸ ont été adoptés.

Au-delà d'une seule approche quantitative, il convient de relever qu'il n'existe pas de politique d'évaluation systématique des politiques menées dans les secteurs de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Par ailleurs, les études d'impact qui accompagnent les propositions d'actes sont parfois très insuffisantes et ne permettent pas de dresser un véritable état des lieux des dispositions existantes. Il est régulièrement fait reproche à la Commission européenne de ne pas suffisamment motiver ses propositions de textes par rapport aux éventuelles

¹ Règlement (UE) n° 1077/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 portant création d'une agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

² Directive 2010/64/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 relative au droit à l'interprétation et à la traduction dans le cadre des procédures pénales.

³ Directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012 relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales.

⁴ Directive 2013/48/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales et des procédures relatives au mandat d'arrêt européen, au droit d'informer un tiers dès la privation de liberté et au droit des personnes privées de liberté de communiquer avec des tiers et avec les autorités consulaires.

⁵ Résolution du Conseil du 30 novembre 2009.

⁶ Directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil.

⁷ Directive 2011/99/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 relative à la décision de protection européenne.

⁸ Règlement (UE) n° 1215/2012 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2012 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale ; règlement (UE) n° 650/2012 du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 relatif à la compétence, la loi applicable, la reconnaissance et l'exécution des décisions, et l'acceptation et l'exécution des actes authentiques en matière de successions et à la création d'un certificat successoral européen ; règlement (UE) n° 1259/2010 du conseil du 20 décembre 2010 mettant en œuvre une coopération renforcée dans le domaine de la loi applicable au divorce et à la séparation de corps (Rome III).

lacunes du droit existant. Cette question est ainsi souvent posée en matière de systèmes d'échanges d'informations à des fins répressives car plusieurs instruments recouvrant des champs différents coexistent. Si certaines questions font l'objet de rapports réguliers de la part de la Commission européenne (rapport sur le fonctionnement de l'espace Schengen, approche globale de la question des migrations et de la mobilité, tableau de bord de la justice dans l'Union européenne dans le cadre du semestre européen) ainsi que des agences et organes de l'Union, les évaluations ne sont pas généralisées et devraient sans doute être renforcées. Elles permettraient, en complément du programme pluriannuel, de mieux adapter les politiques aux besoins recensés. Il convient à cet égard de relever que l'article 70 TFUE permet au Conseil, sur proposition de la Commission européenne, d'adopter des mesures établissant les modalités selon lesquelles les États membres, en collaboration avec la Commission européenne, procèdent à une évaluation objective et impartiale de la mise en œuvre, par les autorités des États membres, des politiques de l'Union visées au titre V du TFUE, en particulier afin de favoriser la reconnaissance mutuelle. Par ailleurs, la prise en compte, dans ces évaluations, des expériences des citoyens apporterait un éclairage important, certaines mesures trouvant difficilement à s'appliquer concrètement.

Plusieurs textes importants sont encore en cours de négociation, comme le paquet législatif sur la protection des données (COM(2012) 10 final et COM(2012) 11 final), la proposition de directive relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal (COM(2012) 363 final), la proposition de règlement du Conseil portant création du Parquet européen (COM(2013) 534 final), la proposition de directive relative à l'utilisation des données des dossiers passagers pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité (COM(2011) 32 final), la quatrième directive contre le blanchiment (COM(2013) 45 final) ou encore le paquet relatif aux frontières intelligentes avec le système entrée/sortie et le programme d'enregistrement des voyageurs (COM(2013) 96 final et COM(2013) 97 final)¹. Ces projets majeurs ont fait l'objet de travaux de notre commission.

Par ailleurs, il convient de souligner que deux propositions de règlement relatives à Europol² et à Eurojust³, déjà évoquées devant notre commission, vont, outre le renforcement de ces deux entités centrales en matière de coopération judiciaire et policière, permettre la mise en œuvre des pouvoirs de contrôle des activités d'Europol conférés au Parlement européen en association avec

¹ *Le système entrée/sortie permettrait d'enregistrer toutes les entrées et sorties dans l'espace Schengen de ressortissants de pays tiers dans une base centralisée afin de s'assurer que les personnes ne dépassent pas la durée de séjour autorisée. Le programme d'enregistrement des voyageurs vise à accélérer les formalités aux frontières pour des ressortissants de pays tiers préenregistrés et ayant fait l'objet de contrôles en amont.*

² *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération et la formation des services répressifs (Europol) et abrogeant les décisions 2009/371/JAI et 2005/681/JAI (COM[2013] 173).*

³ *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil, du 17 juillet 2013, relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust) (COM(2013) 535 final).*

parlements nationaux par le TUE (article 12) et le TFUE (article 88), afin d'assurer le contrôle démocratique d'Europol, ainsi que la mise en œuvre les pouvoirs d'évaluation des activités d'Eurojust conférés au Parlement européen en association avec les parlements nationaux par le TUE (article 12) et le TFUE (article 85).

B. LES CONTRIBUTIONS DE LA COMMISSION EUROPÉENNE ET DU PARLEMENT EUROPÉEN

Dans sa communication *Faire de l'Europe ouverte et sûre une réalité* (COM(2014) 154 final) du 11 mars 2014, la Commission européenne a présenté les principaux axes de sa réflexion pour la définition du prochain programme pluriannuel. Elle a rappelé que les perspectives démographiques européennes ainsi que les pénuries constatées sur le marché du travail en Europe pour certaines qualifications appelaient nécessairement une organisation conjointe de l'immigration légale. Des textes sectoriels ont été adoptés ou sont en voie de l'être (travailleurs saisonniers, détachement intragroupe, étudiants, chercheurs). Toutefois, une meilleure articulation avec d'autres politiques sectorielles, telles que la recherche, l'emploi, l'enseignement et le commerce sont indispensables. La Commission européenne recommande l'élaboration d'une plateforme commune afin de recenser les besoins et de mettre en œuvre les politiques nécessaires en matière de mobilité. Toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres en matière d'intégration des ressortissants de pays tiers par des textes européens est exclue par le traité de Lisbonne (article 79.4). Toutefois, des mesures peuvent être prises pour encourager et appuyer l'action des États. L'intégration demeurant très difficile en Europe, notamment s'agissant des femmes et des mineurs non accompagnés, l'action de l'Union doit également s'attacher à ces questions.

En matière d'immigration irrégulière, la coopération avec les pays d'origine et de transit devrait être renforcée et les mesures en faveur du retour volontaire pourraient être renforcées au niveau européen. L'accès des voyageurs en règle devrait être facilité, notamment pour des motifs économiques, et la sécurité aux frontières extérieures renforcées, notamment par le biais des nouvelles technologies. La négociation du paquet sur les frontières intelligentes devrait être une priorité.

En matière d'asile, la mise en œuvre rapide et cohérente des textes adoptés, en lien avec le bureau européen d'appui en matière d'asile, doit être la priorité. La reconnaissance mutuelle des décisions en matière d'asile afin d'assurer un statut véritablement uniforme au sein de l'Union, tel que le traité de Lisbonne le permet, devrait être la prochaine étape. Une réflexion approfondie sur de nouveaux vecteurs de solidarité entre États membres doit être menée. Le texte applicable en matière de protection temporaire¹ devrait être évalué afin qu'il soit

¹ Directive 2001/55/CE du Conseil, du 20 juillet 2001, relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un

davantage utilisé. La question des voies d'accès légales au territoire de l'Union, qui éviteraient aux demandeurs d'asile d'entreprendre des voyages périlleux sous la coupe des réseaux de trafiquants d'êtres humains, devrait être traitée, avec notamment l'extension des programmes de protection régionaux, le renforcement des politiques de réinstallation et la mise en œuvre coordonnée de visas humanitaires. La faisabilité d'un traitement conjoint des demandes déposées en dehors du territoire de l'Union devrait être étudiée. L'approche globale de la question des migrations et de la mobilité devrait être renforcée afin notamment d'aider les pays d'origine à prévenir l'immigration irrégulière et la lutte contre la traite des êtres humains. Les dialogues sur les migrations, la mobilité et la sécurité devraient être renforcés avec les pays du voisinage.

La stratégie pour la sécurité intérieure pour la période 2010-2014 devrait être actualisée pour la période 2015-2020. Les outils opérationnels, tels que les équipes communes d'enquête, devraient être renforcés. Les formations communes devraient être davantage mises en œuvre. L'Union devrait cibler plus particulièrement la corruption et le blanchiment d'argent, la lutte contre la traite des êtres humains et la lutte contre le trafic de stupéfiants. La prévention du terrorisme devrait à la fois développer les coopérations concrètes, les échanges d'informations et les mesures en lien avec l'action extérieure de l'Union.

La Commission des libertés civiles (LIBE) du Parlement européen a demandé un rapport d'évaluation de la mise en œuvre du programme de Stockholm, rendu en 2013¹.

Le rapport souligne plusieurs points intéressants.

« L'évaluation du programme de Stockholm à mi-parcours de sa mise en œuvre amène à évaluer les premiers résultats du Traité de Lisbonne. Le bilan de Stockholm met clairement en évidence les déséquilibres qui marquent l'espace de liberté, de sécurité et de justice :

- déséquilibre entre liberté et sécurité en raison du décalage entre les normes protectrices des individus et la pratique ainsi que du retard accumulé dans l'adoption des normes relatives à la protection des données personnelles ;

- déséquilibre entre justice et sécurité avec l'adoption d'une stratégie de sécurité intérieure contrastant avec l'absence d'une réel espace judiciaire européen ;

- déséquilibre entre harmonisation et opérationnalisation en raison d'un déficit normatif alors que les agences et instruments politiques foisonnent ;

équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil.

¹ Vers la négociation et l'adoption du programme succédant à Stockholm pour la période 2015-2019, M. Henri Labayle avec la collaboration de M. Philippe De Bruycker, Parlement européen, direction générale des politiques internes, 2013.

- déséquilibre entre États membres dans le cadre d'un espace de liberté, de sécurité et de justice morcelé en raison du refus de prendre en considération la géopolitique dans le cas des États méditerranéens et de la volonté de certains États membres de pratiquer les « opt-outs » ;

- déséquilibre entre la gestion de l'immigration légale qui stagne malgré ses faibles ambitions et la lutte contre l'immigration illégale en voie de progrès avec d'importants investissements programmés dans les bases de données ;

- déséquilibre entre les dimensions interne et externe des politiques européennes, le traité de Lisbonne n'ayant pas clarifié un paysage institutionnel qui reste complexe et conflictuel » (page 6).

Toutefois, plusieurs réussites sont également soulignées (adoption du paquet asile, renforcement du caractère opérationnel des politiques avec Frontex et le bureau européen d'appui en matière d'asile, renforcement d'Eurojust et d'Europol, renforcement de la confiance mutuelle, progrès dans la coopération judiciaire civile, droits procéduraux en matière pénale, rapprochement du droit pénal matériel).

Dans sa résolution adoptée le 2 avril 2014 sur l'examen à mi-parcours du programme de Stockholm¹, le Parlement européen estime que le traité de Lisbonne a apporté d'importantes améliorations mais souligne que le droit de l'Union devrait être appliqué de manière uniforme et que les dérogations et régimes spéciaux devraient être évités.

Le Parlement européen souligne que, malgré les progrès réalisés, la mise en œuvre du chapitre relatif aux droits fondamentaux doit être renforcée. Une évaluation régulière du respect par les États membres des valeurs fondamentales de l'Union définies à l'article 2 TUE devrait être entreprise. Il salue la présentation par la Commission européenne de sa communication du 11 mars 2014 *Un nouveau cadre de l'UE pour renforcer l'État de droit* (COM(2014) 158 final). Afin que la crise économique n'évolue pas en crise démocratique, il convient de défendre l'acquis démocratique, l'état de droit et les droits fondamentaux. Il souligne notamment la nécessité d'adopter une réglementation relative aux crimes de haine ainsi que les retards pris dans la mise en œuvre des stratégies nationales d'intégration des Roms, une attention particulière devant être portée à l'égard des groupes plus vulnérables. Plusieurs directives adoptées en matière de protection des victimes de la criminalité doivent désormais faire l'objet d'une transposition rapide par les États membres². L'adoption d'un cadre

¹ Résolution du Parlement européen du 2 avril 2014 sur l'examen à mi-parcours du programme de Stockholm, P7_TA(2014)0276.

² Directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil ; directive 2011/99/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 relative à la décision de protection européenne ; directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte

européen de protection des données à caractère personnel devra garantir le plein respect des droits fondamentaux. L'adhésion de l'Union à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales contribuera à renforcer la protection des droits fondamentaux au sein de l'Union et le Parlement européen demande une accélération des procédures d'adhésion. Il juge que les objectifs du programme de Stockholm n'ont pas été atteints en matière de coopération judiciaire civile et de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires, malgré l'adoption du règlement « Bruxelles I », du règlement relatif aux successions et du règlement « Rome III »¹, et que plusieurs propositions importantes sont encore attendues, notamment s'agissant des effets attachés aux actes d'état civil et de la directive sur le droit des sociétés. La formation des praticiens devrait jouer un rôle très important dans le renforcement de la confiance mutuelle.

Le Parlement européen rappelle les progrès réalisés en matière de droits procéduraux des personnes suspectées dans le cadre d'une procédure pénale et souligne la nécessité d'avancer sur les trois propositions déposées en matière d'aide juridictionnelle, de présomption d'innocence et de garanties en faveur des enfants. Il souhaite que soit de nouveau envisagée la définition de normes minimales en matière de détention préventive et de détention administrative. La confiance mutuelle devrait également être renforcée par des mesures de bonne administration de la justice et des lieux de détention et la mise en œuvre effective des règles par les États membres devrait faire l'objet d'un suivi précis. Il se félicite également de la proposition de règlement relatif à la création d'un Parquet européen.

En matière de sécurité intérieure, le Parlement européen appelle les États membres à intensifier leurs efforts dans la lutte contre la traite des êtres humains, qui touche en particulier les femmes. Le renforcement de la sécurité contre les menaces pour la santé publique qui résultent de la dispersion délibérée ou accidentelle d'agents chimiques, biologiques, radiologiques ou nucléaires (CBRN) est souhaité. La lutte contre la radicalisation et les activités terroristes de plus en plus individualisées doit être mieux organisée au niveau européen. Le Parlement européen rappelle que la prochaine stratégie pour la sécurité intérieure s'appliquera pour la période 2015-2019 et devra tenir compte du traité de Lisbonne. Il estime que les outils d'échanges d'informations entre autorités répressives sont fragmentés et demeure opposé à l'utilisation des données des dossiers passagers à des fins répressives ou à un système européen de surveillance du financement du terrorisme.

contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes et remplaçant la décision-cadre 2002/629/JAI du Conseil.

¹ Règlement (UE) n° 1215/2012 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2012 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale ; règlement (UE) n° 650/2012 du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 relatif à la compétence, la loi applicable, la reconnaissance et l'exécution des décisions, et l'acceptation et l'exécution des actes authentiques en matière de successions et à la création d'un certificat successoral européen ; règlement (UE) n° 1259/2010 du conseil du 20 décembre 2010 mettant en œuvre une coopération renforcée dans le domaine de la loi applicable au divorce et à la séparation de corps (Rome III).

L'espace Schengen doit faire l'objet d'une attention particulière et la surveillance des frontières extérieures devrait être repensée. La Bulgarie et la Roumanie devraient intégrer cet espace. Les avancées réalisées en matière de surveillance des frontières extérieures et de respect des droits fondamentaux des migrants et des demandeurs d'asile sont rappelées. En matière de visa, un débat interinstitutionnel sur les objectifs de la politique commune des visas devrait être mené. Les travaux en matière de migration légale devraient être renforcés et les États devraient rendre compte des mesures prises en matière d'intégration. En matière d'asile, la transposition du paquet asile est une priorité. Des solutions doivent être trouvées pour faire cesser les placements en rétention des migrants de manière systématique. Un mécanisme cohérent de relocalisation des réfugiés devrait être mis en œuvre, ainsi qu'une meilleure participation aux programmes de réinstallation.

Enfin, la dimension extérieure de l'espace de liberté, de sécurité et de justice implique une plus étroite coopération avec les pays tiers.

Les associations entendues par la Commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale dans le cadre de la table ronde sur la politique européenne de l'asile, qui s'est tenue le 15 avril 2014, puis par votre rapporteure, souhaitent que les politiques de l'asile et des migrations soient à l'avenir fondées sur les droits humains et regrettent l'approche sécuritaire retenue s'agissant de la gestion des migrations. La mise en place de voies d'accès sécurisées vers l'Europe pour les demandeurs d'asile a été demandée afin de leur éviter d'effectuer des voyages très périlleux. La directive relative à la protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées n'ayant jamais été utilisée, il apparaît qu'une révision de cet instrument serait nécessaire. Une surveillance indépendante du respect des droits humains dans le cadre des contrôles aux frontières et de la coopération de l'Union avec des États tiers apparaît nécessaire à plusieurs associations. Des solutions alternatives au placement en rétention des migrants, notamment s'agissant des mineurs, devraient être imposées. La mise en œuvre effective du paquet asile devrait faire l'objet d'un suivi particulièrement rigoureux et le rôle du bureau européen d'appui en matière d'asile devrait être renforcé. Une plus grande solidarité devrait être garantie par le développement des programmes de réinstallation, dont les résultats sont à ce jour très modestes, et des programmes de relocalisation. Par ailleurs, la libre circulation des réfugiés au sein de l'Union est demandée. Enfin, le nécessaire développement des possibilités d'immigration légale a été souligné.

III. RECENTRER LES PRIORITÉS ET DONNER UN NOUVEL ÉLAN À LA CONSTRUCTION DE L'ESPACE DE LIBERTÉ, DE SÉCURITÉ ET DE JUSTICE

Il ressort de l'analyse des résultats du programme de Stockholm que les priorités dressées étaient très larges, débordant le strict cadre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, ce qui ne facilite ni la mise en œuvre concrète du programme ni son évaluation. Les outils d'évaluation existants sont, comme cela a été souligné plus haut, morcelés et incomplets.

Un recentrage sur des priorités politiques claires serait préférable, sans toutefois minorer l'ambition du projet. Un ancrage des priorités sur les termes du titre V du traité en assurerait une plus grande lisibilité. Ceci n'empêcherait pas de dégager des priorités transversales.

Votre rapporteure propose d'adopter une résolution européenne reprenant les principales priorités qui devraient figurer dans le prochain programme pluriannuel.

A. LES POSITIONS DES ÉTATS MEMBRES

Dans le cadre des négociations en cours, les autorités françaises ont fait état de priorités transversales : moins légiférer et améliorer la mise en œuvre concrète des mesures, décloisonner les politiques en matière de Justice et d'affaires intérieures et mettre en place une politique efficace d'évaluation et d'adaptation.

Des priorités sectorielles sont également soutenues.

En matière de protection des droits fondamentaux, la France soutient les récents progrès dans les négociations pour l'adhésion de l'Union au Conseil de l'Europe et souhaiterait voir cette adhésion finalisée. L'aboutissement des négociations sur la protection des données doit être une priorité. Un débat pourrait être initié sur le périmètre des tâches de l'agence européenne pour les droits fondamentaux, qui ne comprend pas aujourd'hui les questions de coopération policière et judiciaire pénale¹. Enfin, la confiance mutuelle dans les systèmes judiciaires des États membres est capitale et la qualité des systèmes judiciaires ne devrait pas seulement être évaluée sous l'angle du semestre européen et de la croissance économique.

La consolidation et la codification de l'acquis en matière de droits civils seraient nécessaires afin de le rendre plus intelligible pour les praticiens. Une évaluation très pointue des instruments existants qui devront être révisés est

¹ Décision n° 252/2013/UE du Conseil du 11 mars 2013 établissant un cadre pluriannuel pour l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne pour la période 2013-2017.

attendue. De nouveaux instruments pourraient être adoptés en cas de lacune (adultes couverts par une mesure de protection par exemple).

S'agissant des travaux en matière de justice pénale, près de dix directives auront été adoptées au cours du programme de Stockholm et leur mise en œuvre concrète doit être atteinte. L'adoption des derniers textes relatifs aux garanties procédurales et notamment à l'aide juridictionnelle devrait être une priorité, tout comme l'institution d'un Parquet européen. Les instruments trop anciens (gel et confiscation des avoirs, blanchiment) devraient être renégociés, en préservant au moins le niveau d'harmonisation des législations déjà acquis. La question du casier judiciaire européen devrait revenir à la table des négociations. Enfin, l'utilisation du droit pénal comme sanction du non-respect de règles adoptées dans le cadre d'autres politiques de l'Union devrait être proportionnée.

En matière de migrations, d'asile, de protection des frontières et de politique en matière de visas, il apparaît clairement que la transposition des derniers textes élaborant le régime d'asile européen commun doit être la priorité. Le bureau européen d'appui en matière d'asile devrait être un acteur clé. La politique commune des visas devrait être très attentive à l'équilibre entre le désir de promouvoir l'attractivité du territoire européen pour les ressortissants d'États tiers et la nécessité d'assurer la sécurité du territoire de l'Union. L'analyse des risques ne devrait plus prendre uniquement en compte le risque pays mais également intégrer le risque lié à la personne. La facilitation de la mobilité devrait également demeurer liée aux accords de réadmission. La gestion des frontières intégrée devrait enfin prendre en compte l'aspect multisectoriel de ces questions. La mise en œuvre d'un système dit de frontières intelligentes devrait être soutenue. Le rôle de Frontex devrait être renforcé, notamment s'agissant de ses capacités opérationnelles.

S'agissant de la sécurité, la lutte contre la criminalité organisée transnationale, la prévention de la radicalisation et de meilleurs échanges d'informations, à travers les outils existants et de nouveaux instruments (tels que les données des dossiers passagers, Passenger name record, PNR), sont les priorités. Dans ce secteur, il serait nécessaire de décloisonner les politiques (il existe en effet des ramifications avec la politique des transports, la recherche, l'énergie et l'éducation).

La France et l'Allemagne ont travaillé ensemble sur l'élaboration des priorités de la future programmation stratégique pluriannuelle. Les deux États membres partagent un grand nombre d'objectifs communs, qu'il s'agisse de priorités transversales ou d'objectifs sectoriels.

Les ministres français et allemand de l'intérieur Manuel Valls et Thomas de Maizière ont, dans leur déclaration commune sur l'évolution future de la politique intérieure européenne publiée le 19 février 2014 à l'occasion du 16e Conseil des ministres franco-allemand, rappelé que les programmes pluriannuels ont démontré la plus-value certaine d'une approche stratégique. Les

deux ministres ont indiqué vouloir soutenir conjointement une approche selon laquelle le prochain programme ne devrait pas contenir une longue liste de nouvelles initiatives législatives mais réserver ces initiatives aux lacunes identifiées. Les instruments existants devraient être appliqués de façon uniforme. Le droit à la libre circulation, réalisation historique, devrait être protégé et les abus combattus. La mise en œuvre du régime d’asile européen commun devrait intervenir dès que possible. La politique européenne des visas devrait garantir un équilibre entre ouverture et croissance, d’une part, et sécurité et gestion de l’immigration illégale, d’autre part. Le retour des personnes en situation irrégulière devrait être une autre priorité. La surveillance des frontières devrait se concentrer sur quelques dossiers, tels que le développement des contrôles automatisés et le paquet « frontières intelligentes ». La coopération policière devrait être concrètement renforcée et les systèmes existants mieux mis en œuvre. Toutes les nouvelles mesures de l’Union devraient avoir fait l’objet de solides évaluations d’impact.

Les ministres français et allemand de la justice Christiane Taubira et Heiko Maas ont, dans leurs déclarations conjointes rendues le 19 février 2014 à l’occasion du 16^e Conseil des ministres franco-allemand¹, rappelé la valeur des approches stratégiques précédemment adoptées. La protection des valeurs fondamentales de l’Union devrait être une priorité. Il appartient à l’Union de faire respecter et de promouvoir les droits garantis par la Charte des droits fondamentaux. Dans le domaine de la justice, les ministres ont rappelé que l’article 67, paragraphe 1 TFUE prévoit le respect des systèmes juridiques des États membres. La reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires devrait demeurer la pierre angulaire de la coopération judiciaire. Les mesures d’harmonisation en matière de règles de conflit de lois ont permis d’aller vers une unification de la pratique juridique européenne. Un vaste effort de consolidation et d’appropriation des instruments existants doit être accompli. Une culture judiciaire commune devrait être créée. Les normes européennes devraient faire l’objet d’une évaluation préalable précise et être compréhensibles et accessibles. Elles devraient promouvoir une justice de qualité, efficace et respectueuse des droits. L’achèvement des travaux relatifs à la feuille de route visant à renforcer les droits procéduraux des suspects ou des personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales, tout particulièrement s’agissant de la proposition de directive relative à l’aide juridictionnelle, devrait être une priorité. La réalisation du Parquet européen doit également être une ambition forte de l’Union. Un haut niveau de sécurité juridique pour tous les actes importants de leur vie doit être offert aux citoyens de l’Union. La protection des données à caractère personnel est un enjeu majeur, tant pour les résidents européens que pour les entreprises, et le nouveau cadre juridique de protection doit être adopté rapidement. Les deux propositions de règlement sur les régimes matrimoniaux et les effets patrimoniaux des

¹ *Déclarations conjointes intitulées Future stratégie pluriannuelle de l’Union européenne dans le domaine de la Justice, Doter l’Europe d’un régime de protection des données moderne et orienté vers l’avenir, et relatives au projet de création d’un Parquet européen, d’une part, ainsi qu’aux règlements relatifs aux régimes matrimoniaux et aux effets patrimoniaux des partenariats enregistrés, d’autre part.*

partenariats enregistrés, qui sont actuellement en cours de négociation, devraient être adoptées prochainement, conjointement, et par tous les États membres participant à la coopération judiciaire civile, la voie de la coopération renforcée n'apparaissant pas aux deux États comme réellement envisageable.

Au-delà du partenariat franco-allemand dans ces négociations, il apparaît que les États membres défendent des positions proches sur les grands principes de consolidation et de mise en œuvre des textes adoptés. L'accent ne devrait donc pas être principalement mis sur l'adoption de nouvelles initiatives législatives. Une plus grande coopération pratique, un décloisonnement des politiques et une meilleure prise en compte de la dimension extérieure sont également très largement souhaités.

S'agissant des priorités sectorielles, les négociations sont en cours. Certaines propositions de la Commission européenne, telles que celle tenant à la création de voies d'accès légales au territoire de l'Union, posent de nombreuses questions et suscitent de sérieuses réserves de la part des États membres.

La mise en œuvre de procédures communes d'examen des demandes d'asile suscite, elle aussi, des réserves. Les États membres sont très majoritairement pour la promotion d'une immigration légale bien plus dynamique et pour un renforcement de la protection des frontières ainsi que de la lutte contre l'immigration irrégulière, notamment s'agissant de la politique de retour.

Les questions d'intégration nécessitent certainement une meilleure articulation avec les priorités en matière d'affaires intérieures.

La libre circulation est également un enjeu majeur. La lutte contre la criminalité organisée, la radicalisation porteuse de violences et la cybercriminalité sont également des questions importantes.

De nombreux États membres appuient l'adhésion rapide de l'Union à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme. En matière de coopération judiciaire, le renforcement de la confiance mutuelle apparaît comme un élément central. La codification du droit existant est également soutenue par plusieurs États membres, tout comme les efforts en matière de coopération pratique et de formation des acteurs.

B. PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

Votre rapporteure propose de souligner, dans la résolution européenne proposée, l'intérêt majeur de la définition d'orientations stratégiques pour l'élaboration de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (point 1). L'approche retenue devrait être ambitieuse. Les orientations devraient toutefois être recentrées sur des priorités moins nombreuses et plus clairement définies qu'elles ne l'étaient dans le programme de Stockholm (point 2).

Les attentes et besoins des citoyens européens doivent être mieux pris en compte (point 3). L'enjeu est en effet aussi celui d'un espace citoyen qui peut sembler peu mis en évidence du fait de l'ensemble des mesures concernées, de leur caractère apparemment lointain par rapport à des préoccupations plus immédiates, mais dont les effets sont néanmoins bien réels pour l'existence d'un État de droit pour tous et performant.

S'agissant des droits fondamentaux, il convient de rappeler que les politiques européennes doivent garantir le plein respect des droits fondamentaux tels qu'ils sont définis par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et que, dans un contexte de crise profonde, la promotion et la défense des droits qui sont au cœur de la construction européenne sont impératives (point 4).

L'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales devrait être rapidement finalisée (point 5).

Il convient notamment de rappeler qu'il est essentiel d'aboutir au plus tard en 2015 à une adoption simultanée des deux propositions de règlement et de directive en matière de protection des données à caractère personnel (COM(2012) 11 final et COM(2012) 10 final) (point 6).

Il est proposé de souligner que les politiques tendant à l'édification de l'espace de liberté, de sécurité et de justice devraient faire l'objet d'une meilleure articulation avec d'autres politiques sectorielles de l'Union avec lesquelles des synergies sont possibles (point 7). Tel est notamment le cas pour la politique extérieure de l'Union, l'emploi, la protection des consommateurs, la recherche ou encore la politique des transports.

Votre rapporteure souligne que la mise en œuvre rapide des mesures législatives adoptées, notamment en matière de droit d'asile et de coopération judiciaire pénale, constitue une priorité et devrait faire l'objet d'un suivi rigoureux (point 8). Les mesures prises devraient être plus systématiquement évaluées puis adaptées, sur la base d'objectifs clairement affichés, des évolutions et des nouveaux risques apparus.

Il convient de rappeler que l'espace de libre circulation sans frontières intérieures constitue l'une des principales réalisations européennes qui doit encore être améliorée et assortie d'un renforcement des contrôles aux frontières extérieures (point 9). Tous les aspects de politiques migratoires devraient être pris en compte. Les nouveaux enjeux liés aux conflits civils, le renforcement de la coopération avec les pays tiers et avec les pays voisins, l'idée d'un corps européen de gardes-frontières, la réflexion sur la politique européenne des visas, ou encore la meilleure utilisation des nouvelles technologies sont autant d'éléments à prendre en considération.

Il convient de souligner l'apport que représente l'immigration légale pour les sociétés européennes et la nécessité d'une politique européenne régulatrice et plus ambitieuse en la matière (point 10).

La poursuite des travaux en matière de lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme doit être déterminée et la coopération opérationnelle entre les services répressifs des États membres doit être renforcée. La pleine mise en œuvre des instruments existants, notamment s'agissant des systèmes d'information, devrait être accélérée (point 11).

Votre rapporteure souhaite appeler au renforcement de la reconnaissance mutuelle en matière de coopération judiciaire et souligner la nécessité de développer les coopérations concrètes, l'échange des bonnes pratiques ainsi que les formations européennes des magistrats et des professionnels du droit (point 12).

Les propositions de directive déposées en matière de garanties procédurales dans le cadre de procédures pénales devraient être rapidement adoptées. Les aspects opérationnels et de financement de la proposition de directive relative à l'aide juridictionnelle doivent être discutés au niveau des États et des organes politiques de l'Union afin de garantir l'effectivité des droits (point 13).

Il appartient à l'Union de porter des projets ambitieux marquant des étapes majeures faisant progresser l'intégration européenne et il convient de rappeler à cet égard le soutien constant de l'Assemblée nationale à la création d'un Parquet européen, indispensable pour renforcer la lutte contre la criminalité grave ayant une dimension transfrontière et la délinquance financière au détriment de l'Union européenne. Le Parquet européen devrait être de forme collégiale et disposer de compétences étendues à la lutte contre la criminalité grave ayant une dimension transfrontière, comme le permet l'article 86 TFUE (point 14).

Enfin, l'importance de la confiance mutuelle, de la clarification et de l'harmonisation des règles de conflits de lois pour faciliter la vie quotidienne des citoyens devrait être mise en avant, en saluant notamment les progrès récemment accomplis en matière de droit des régimes matrimoniaux et de droit des successions (point 15).

*

* *

En conclusion, malgré les avancées permises par le traité de Lisbonne, force est de constater que les évolutions demeurent complexes et que des réticences particulières touchent ces matières au cœur de la souveraineté nationale.

Le bilan des mesures adoptées dans le cadre du programme de Stockholm est important. Ce programme pluriannuel est toutefois souvent apparu comme un « catalogue » de mesures aux priorités très larges. Le choix de ne pas concentrer les efforts sur des thématiques clairement définies a rendu l'évaluation des travaux complexe et a pu être source de déception. Il conviendrait certainement de resserrer les objectifs du prochain programme pluriannuel sur les termes du traité.

Des priorités transversales, telles que la transposition rapide des nombreux textes adoptés, une meilleure formation et coopération pratique des acteurs ainsi qu'une plus grande attention apportée à l'évaluation des outils devraient être défendues. Les différentes politiques pour l'édification de l'espace de liberté, de sécurité et de justice appellent des priorités spécifiques.

Il convient enfin de noter que la définition du nouveau programme lors du Conseil européen de juin 2014, soit au moment du renouvellement du Parlement européen et de la Commission, ne facilitera pas le travail inter institutionnel.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission s'est réunie le 28 mai 2014, sous la présidence de M^{me} Danielle Auroi, Présidente, pour examiner le présent rapport d'information.

L'exposé de la rapporteure a été suivi d'un débat.

Le président Pierre Lequiller. Je vous remercie, chère collègue, pour ce travail qui porte sur un champ très vaste recouvrant à la fois les questions de libre circulation, d'immigration, de contrôle des frontières, de sécurité et de lutte contre la criminalité.

M. Jérôme Lambert. Merci Madame la rapporteure pour cet important travail. Nous pourrions passer beaucoup de temps sur chacun des thèmes abordés. Je pense que nous devrions nous mettre à la place de nos concitoyens pour faire comprendre ce qu'est l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Il faut être attentif à ce que l'Europe n'apparaisse pas comme un vaste marché pour les délinquants car les citoyens nous parlent aujourd'hui de « bandes de délinquants » transeuropéennes qui, en quelques jours, peuvent écumer les campagnes. La liberté compte bien entendu mais la sécurité également et c'est bien cela qui préoccupe nos compatriotes. Il me semble que cette question apparaît noyée au milieu de considérations, parfois « droits de l'hommes », si j'ose dire. Nous devrions mettre en avant les problèmes, davantage que les considérations plus générales. Si les citoyens lisaient ce que nous écrivons aujourd'hui, ils ne le comprendraient pas.

Au point 9, notamment, j'approuve le terme « régulatrice ». Je rejoins également le Président Pierre Lequiller sur le caractère très vaste du champ couvert.

Le Président Pierre Lequiller. Je suis, comme souvent, en accord avec notre collègue Jérôme Lambert. Sur beaucoup de ces sujets, nous devrions aller plus en profondeur et, notamment après les élections européennes, les inquiétudes de nos concitoyens doivent être prises en compte. La question de l'immigration irrégulière devrait être creusée.

M. Jérôme Lambert. Il ne faut pas laisser entendre que nous sommes contre la libre circulation.

Le Président Pierre Lequiller. Non, bien entendu.

M^{me} Marietta Karamanli, rapporteure. Je vous remercie pour votre présence. Ce sujet est vaste et c'est bien là la difficulté de l'exercice. Il s'agit d'un message à adresser à l'Union sur lequel le gouvernement pourra s'appuyer. Nous ne pouvons aller trop dans le détail. Le renforcement des contrôles aux frontières

extérieures est bien mentionné. La régulation de l'immigration légale l'est aussi. Et, au point 3, nous devons prendre en compte les préoccupations de nos concitoyens. Plusieurs points concernent nos concitoyens : l'aide juridictionnelle mais également les conflits de lois en matière matrimoniale. Nous progressons grâce à l'Europe et nous devons le dire. La proposition de résolution comporte certes des parties très juridiques mais qui sont en lien direct avec des préoccupations des citoyens. Nous travaillerons sur chacune de ces questions dans les années à venir.

Le Président Pierre Lequiller. J'aurais tout de même souhaité insister davantage sur Schengen. Le résultat des élections européennes est lié au fait que la classe politique « tape » sur Bruxelles en permanence et oublie de dire ce que l'Europe a fait de bien.

M^{me} Marietta Karamanli, rapporteure. Nous pouvons introduire un amendement sur Schengen.

À l'issue de ce débat, la Commission a *adopté* la proposition de résolution suivante :

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

« L'Assemblée nationale,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu l'article 3 du Traité sur l'Union européenne,

Vu l'article 68 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Vu le programme de Stockholm Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens (Journal officiel C 115 du 4 mai 2010),

Vu la communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions Faire de l'Europe ouverte et sûre une réalité (COM(2014)154 final),

Vu la résolution du Parlement européen du 2 avril 2014 sur l'examen à mi-parcours du programme de Stockholm (P7_TA(2014)0276),

1. Souligne l'intérêt majeur de la définition d'orientations stratégiques pour la programmation législative et opérationnelle dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice ;

2. Souhaite que les orientations stratégiques du prochain programme pluriannuel soient ambitieuses et estime qu'elles devraient être recentrées sur des priorités moins nombreuses et plus clairement définies qu'elles ne l'étaient dans le programme de Stockholm précité ;

3. Juge que les orientations stratégiques devraient mieux prendre en compte les attentes et les besoins des citoyens européens ;

4. Rappelle que les politiques européennes doivent garantir le plein respect des droits fondamentaux tels qu'ils sont définis par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et les traités précités et que, dans un contexte de crise profonde, la promotion et la défense des droits qui sont au cœur de la construction européenne sont impératives ;

5. Souhaite que l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales soit finalisée ;

6. Juge essentiel, afin d'offrir un cadre juridique complet assurant un haut niveau de protection des données à caractère personnel, d'aboutir au plus tard en 2015 à une adoption simultanée de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du

traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (COM(2012) 11 final) et de la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données (COM(2012) 10 final) ;

7. Estime que les politiques tendant à l'édification de l'espace de liberté, de sécurité et de justice devraient faire l'objet d'une meilleure articulation avec d'autres politiques sectorielles de l'Union avec lesquelles des synergies sont possibles ;

8. Demande que la mise en œuvre rapide des mesures législatives adoptées, notamment en matière de droit d'asile et de coopération judiciaire pénale, constitue une priorité et fasse l'objet d'un suivi rigoureux ;

9. Rappelle que l'espace de libre circulation sans frontières intérieures constitue l'une des principales réalisations européennes. Le fonctionnement de l'espace Schengen doit encore être amélioré et assorti d'un renforcement des contrôles aux frontières extérieures de l'Union ;

10. Souligne l'apport que représente l'immigration légale pour les sociétés européennes ainsi que la nécessité d'une politique européenne régulatrice plus ambitieuse en la matière ;

11. Estime que la poursuite des travaux en matière de lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme doit être déterminée, que la coopération opérationnelle entre les services répressifs des États membres doit être renforcée et que la pleine mise en œuvre des systèmes d'échanges d'informations existants doit intervenir rapidement ;

12. Appelle au renforcement de la reconnaissance mutuelle et de la confiance mutuelle en matière de coopération judiciaire et souligne la nécessité de développer les coopérations concrètes, l'échange des bonnes pratiques ainsi que les formations européennes des magistrats et des professionnels du droit ;

13. Souhaite que l'aboutissement des négociations relatives aux propositions de directive déposées en matière de droits procéduraux des suspects ou des personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales constitue une priorité. Les aspects opérationnels et liés au financement de la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'aide juridictionnelle provisoire pour les suspects et les personnes poursuivies privés de liberté, ainsi que l'aide juridictionnelle dans le cadre des procédures relatives au mandat d'arrêt européen (COM[2013]824 final), doivent être discutés au niveau des organes politiques de l'Union afin de garantir l'effectivité des droits ;

14. Rappelle son soutien constant à la création d'un Parquet européen, indispensable pour renforcer la lutte contre la criminalité grave ayant une dimension transfrontière et la délinquance financière au détriment de l'Union européenne, qui devrait être de forme collégiale et dont les compétences devraient être étendues à la lutte contre la criminalité grave ayant une dimension transfrontière ;

15. Souligne l'importance de la confiance mutuelle, de la clarification et de l'harmonisation des règles de conflits de lois pour faciliter la vie quotidienne des citoyens, saluant notamment les progrès récemment accomplis en matière de droit des régimes matrimoniaux et de droit des successions. »