



**DIRECTION GENERALE DES POLITIQUES INTERNES**  
**DÉPARTEMENT THÉMATIQUE C: DROITS DES CITOYENS ET**  
**AFFAIRES CONSTITUTIONNELLES**

**LIBERTÉS CIVILES, JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES**

**LE PROGRAMME DE STOCKHOLM: LE**  
**PROJET PRÉSENTÉ PAR LA PRÉSIDENTE**  
**SUÉDOISE**

**NOTE**

**Résumé:**

La présente note rappelle le contexte historique et politique de l'élaboration du programme de Stockholm. Elle présente un résumé du projet de la Présidence suédoise, "The Stockholm programme - An open and secure Europe serving the citizen" (Le programme de Stockholm – Une Europe ouverte et sûre au service du citoyen), tout en rappelant les prises de positions du Parlement européen sur un certain nombre de thèmes essentiels. La note souligne, dans sa dernière partie le rôle des parlements - parlements nationaux et Parlement européen - dans l'élaboration du programme.

**9-11-2009**

## **AUTEUR**

M. Jean Louis Antoine-Grégoire (avec le concours d'Hélène Calers, Alessandro Davoli, Wilhelm Lehmann et Roberta Panizza)  
Département thématique C:  
Droits des citoyens et affaires constitutionnelles  
Parlement européen  
B-1047 Bruxelles  
Courriel: [poldep-citizens@europarl.europa.eu](mailto:poldep-citizens@europarl.europa.eu)

## **VERSIONS LINGUISTIQUES**

Original: XM

# TABLE DES MATIÈRES

<b>1. PRINCIPALES PRIORITÉS POLITIQUES ET GRANDS INSTRUMENTS</b>	<b>4</b>
<b>2. PROMOUVOIR LES DROITS DES CITOYENS: UNE EUROPE DES DROITS</b>	<b>5</b>
<b>3. FACILITER LA VIE DES CITOYENS: UNE EUROPE DU DROIT ET DE LA JUSTICE</b>	<b>7</b>
<b>3.1. Droit civil</b>	<b>7</b>
<b>3.2. Justice répressive</b>	<b>9</b>
<b>4. UNE EUROPE QUI PROTÈGE</b>	<b>11</b>
<b>5. UNE EUROPE DE RESPONSABILITÉ, DE SOLIDARITÉ ET DE PARTENARIAT EN MATIÈRE DE MIGRATION ET D'ASILE</b>	<b>13</b>
<b>5.1 Problèmes de migration</b>	<b>13</b>
<b>5.2. Problèmes d'asile</b>	<b>14</b>
<b>6. L'EUROPE DANS LE MONDE: DIMENSION EXTÉRIEURE DE LA LIBERTÉ, DE LA SÉCURITÉ ET DE LA JUSTICE</b>	<b>15</b>
<b>7. CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DU PROGRAMME DE STOCKHOLM: UN ÉLÉMENT IMPORTANT DE LA RESPONSABILITÉ</b>	<b>17</b>
<b>7.1 Objectifs et instruments</b>	<b>17</b>
<b>7.2 Activités antérieures</b>	<b>17</b>

## **INTRODUCTION: RAPPEL HISTORIQUE ET CONTEXTE POLITIQUE**

Le programme de Stockholm doit faire suite à deux importants programmes pluriannuels adoptés par le Conseil européen, les programmes de Tampere (octobre 1999) et de La Haye (novembre 2004), qui ont largement contribué au développement et à la mise en place d'un espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ) dans l'Union européenne. Comme ces deux précédents programmes, le programme de Stockholm - qui devrait être adopté par le Conseil européen en décembre 2009 - doit donner une impulsion politique forte et doit constituer une feuille de route pour les futurs développements de l'ELSJ dans les cinq ans à venir. Il s'agit donc d'un instrument politique essentiel qui doit dégager un certain nombre d'orientations et de priorités pour l'ensemble des domaines que couvre l'ELSJ.

L'établissement de ce programme pluriannuel se déroule dans un contexte politique bien particulier, sans parler de la situation économique et sociale. Il s'agira tout d'abord du premier programme de ce type élaboré dans le cadre d'une Union européenne fonctionnant désormais à 27 Etats membres alors que la Commission européenne va bientôt être renouvelée et qu'un nouveau Parlement européen vient d'être élu et commence ses travaux. Par ailleurs, l'incertitude concernant l'adoption du traité de Lisbonne vient seulement d'être levée et sa prochaine entrée en vigueur comportera un certain nombre de conséquences importantes quant aux limites à tracer pour le développement futur de l'ELSJ. Deux exemples: l'accession de l'UE à la Convention européenne des droits de l'homme n'est possible qu'avec l'adoption du traité de Lisbonne et la personnalité juridique que ce nouveau traité confère à l'UE. En matière d'immigration légale, le nouveau traité ouvre des perspectives qui n'existent pas actuellement.

C'est dans ce contexte politique évolutif et difficilement prévisible que la Commission avait présenté en juin 2009 une communication au Parlement européen et au Conseil sur un espace de liberté, de sécurité et de justice au service des citoyens<sup>1</sup> qui constitue sa proposition pour le futur programme de Stockholm et qui a servi de base pour les discussions et négociations devant mener à l'adoption du programme par le Conseil européen. Aucune référence n'est faite, dans cette communication, au traité de Lisbonne.

La Présidence suédoise vient, à présent, de présenter son projet de programme<sup>2</sup>. Ce projet prend désormais en compte, avec les précautions d'usage, le futur traité de Lisbonne ce qui constitue en soi une évolution importante et positive par rapport à la communication antérieure de la Commission.

Le Parlement européen adoptera sa position sur ce projet de programme lors de sa session plénière de novembre 2009 (23/26-11-2009).

### **1. PRINCIPALES PRIORITÉS POLITIQUES ET GRANDS INSTRUMENTS**

Le développement de l'espace de liberté, de sécurité et de justice doit répondre à une des préoccupations essentielles des citoyens des États membres.

---

<sup>1</sup> COM(2009) 262 final du 10.6.2009.

<sup>2</sup> Note de la Présidence à l'attention du COREPER, Programme pluriannuel pour un espace de liberté, de sécurité et de justice au service du citoyen (programme de Stockholm), document du Conseil 14449/09 du 16 octobre 2009

Des progrès notables ont déjà été accomplis mais l'UE reste confrontée à des problèmes, qui doivent être résolus de manière globale. La cohérence des différents domaines politiques et la coopération avec les pays partenaires doivent être améliorées.

L'entrée en vigueur du traité de Lisbonne facilitera la réalisation des objectifs énoncés dans le programme.

Cinq grandes priorités politiques ont été définies:

- promouvoir les droits des citoyens,
- une Europe du droit et de la justice,
- une Europe qui protège,
- une Europe de responsabilité, de solidarité et de partenariat en matière de migration et d'asile,
- l'Europe dans le monde - la dimension extérieure de la liberté, de la sécurité et de la justice.

S'agissant de la mise en œuvre de ces priorités, l'accent sera mis sur les intérêts et les besoins des citoyens, et il s'agira de trouver le juste équilibre entre droits individuels et sécurité.

Dans le contexte de la mise en œuvre du programme, les instruments suivants sont importants: confiance mutuelle, exploitation totale des moyens disponibles, préparation approfondie - y compris études d'impact préalables - avant toute initiative législative, qualité, cohérence et consolidation de la législation. L'évaluation des politiques mises en œuvre se voit accorder une importance particulière dans le traité de Lisbonne.

La Commission est invitée à présenter des propositions relatives à des mécanismes d'évaluation comportant un système efficace de suivi desdites évaluations.

Un dialogue suivi avec les associations représentatives et la société civile doit être noué.

À la lumière de ce programme, la Commission est invitée à proposer un plan d'action, en 2010, pour donner réalité aux objectifs et priorités, assorti d'un calendrier précis. Une révision à mi-parcours de la mise en œuvre du programme devrait avoir lieu avant juin 2012.

## **2. PROMOUVOIR LES DROITS DES CITOYENS: UNE EUROPE DES DROITS**

Une fois le traité de Lisbonne entré en vigueur, l'adhésion rapide de l'UE à la Convention européenne relative aux droits de l'homme revêtira une importance fondamentale. La Commission est invitée à présenter une proposition dans les meilleurs délais. Dans tous les domaines d'activité de l'UE, il s'agit de promouvoir activement les droits fondamentaux. Un contrôle systématique et rigoureux de la conformité de toute initiative législative avec la Convention et la Charte des droits fondamentaux doit être assuré.

L'expertise de l'Agence des droits fondamentaux doit être exploitée sans réserve, notamment dans le contexte du processus législatif.

La libre circulation des citoyens est un des principes fondamentaux de l'UE. Ce droit doit être garanti et les manquements doivent être évités. Il conviendrait que les États membres contrôlent étroitement les manquements et violations de ce droit.

La diversité enrichit l'UE. Des mesures visant à lutter contre la discrimination, le racisme, l'antisémitisme, la xénophobie et l'homophobie doivent être poursuivies énergiquement.

Les droits de l'enfant concernent toutes les politiques de l'UE. Ils doivent être pris en compte systématiquement.

Un effort concerté doit être fait pour intégrer pleinement les groupes vulnérables, notamment la communauté rom.

L'UE et les États membres de celle-ci devraient examiner les manières d'améliorer la législation relative à l'aide et à la protection des victimes de la criminalité ainsi que l'application de ladite législation. La Commission est invitée à présenter des propositions conformes aux conclusions du Conseil sur la stratégie afférente aux droits des victimes de la criminalité.

Les droits de la personne dans les procédures pénales constituent une des valeurs fondamentales de l'UE. La Commission est invitée à présenter des propositions visant une mise en œuvre rapide de la feuille de route, adoptée par le Conseil, relative aux droits de la personne dans les procédures pénales.

Le droit à la vie privée et le droit à la protection des données personnelles sont garantis par la Charte des droits fondamentaux. L'UE doit se doter d'une stratégie globale pour protéger les données des citoyens, à la fois à l'intérieur de l'UE et dans les relations avec les autres pays. La Commission est invitée à évaluer le fonctionnement des différents instruments du régime de protection actuel de l'UE et à envisager un instrument définissant les principes de protection des données en ce qui concerne le transfert de données privées vers des pays tiers.

L'UE doit être le moteur du développement de normes internationales en matière de protection des données à caractère personnel.

Les objectifs proposés dans ce projet de programme - rappelés ci-dessus - en matière de droits des citoyens correspondent très largement aux priorités définies, au cours des dernières années, par le Parlement européen en matière de droits fondamentaux.

Ainsi, le Parlement européen a souligné à plusieurs reprises la nécessité pour l'UE de devenir membre à part entière de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et l'obligation à la fois de promouvoir les droits fondamentaux mais aussi et d'abord, d'assurer un respect rigoureux de ces droits dans le cadre de l'élaboration de toute proposition législative<sup>3</sup>. Le Parlement européen s'est engagé, de façon constante, en faveur de l'établissement d'une agence des droits fondamentaux disposant d'une large expertise.

Concernant les diverses priorités thématiques, le Parlement européen a souligné récemment encore l'importance fondamentale du droit à la liberté de circulation et de séjour des

---

<sup>3</sup> Résolution sur le respect de la Charte des droits fondamentaux dans les propositions législatives de la Commission: méthodologie pour un contrôle systématique et rigoureux, 15.3.2007.

citoyens de l'Union et des membres de leurs familles. Il a exprimé ses préoccupations quant à la mise en œuvre de la directive 2004/38/CE<sup>4</sup>.

Le Parlement européen s'est exprimé, à plusieurs reprises, en faveur du principe de non-discrimination, de la lutte contre toutes les formes de discrimination, de racisme et de xénophobie<sup>5</sup>. Il souligne que la communauté rom a besoin d'une protection spéciale et demande une stratégie-cadre de l'Union fournissant une feuille de route avec des objectifs et des priorités<sup>6</sup>. Le Parlement européen a souligné, à plusieurs reprises, la situation particulièrement vulnérable des enfants, notamment les enfants de migrants, de demandeurs d'asile et de réfugiés, en réclamant qu'un ensemble spécifiques de mesures soient prises en leur faveur<sup>7</sup>. Le Parlement européen est en ce moment consulté sur une proposition de la Commission relative à une décision-cadre du Conseil concernant les violences et l'exploitation sexuelles des enfants et la pédopornographie.

En ce qui concerne la procédure pénale, le Parlement européen élabore pour l'heure un avis sur une proposition de la Commission relative à une décision-cadre du Conseil concernant le droit à l'interprétation et à la traduction dans les procès pénaux. Par ailleurs, le Parlement sera consulté sur des initiatives législatives afférentes à des garanties procédurales supplémentaires pour les personnes suspectées ou accusées.

Le respect de la vie privée et la protection des données à caractère personnel constituent des droits fondamentaux auxquels le Parlement européen a accordé, au cours de ces dernières années, beaucoup d'attention, notamment dans un souci d'assurer un équilibre entre le renforcement de la sécurité et la sauvegarde de la protection des données.

L'entrée en vigueur prochaine du traité de Lisbonne fournit à la fois l'occasion d'harmoniser les différents instruments législatifs existant et de permettre au Parlement européen d'exercer ses droits de colégislateur dans la définition d'une stratégie d'ensemble en matière de protection des données, notamment la conclusion possible d'un accord-cadre global relatif à la protection des données avec les États-Unis.

## **3. FACILITER LA VIE DES CITOYENS: UNE EUROPE DU DROIT ET DE LA JUSTICE**

### **3.1. Droit civil**

Dans un contexte de mobilité intracommunautaire croissante, le développement d'un espace judiciaire européen doit répondre à l'aspiration des citoyens à la sécurité juridique dans les relations de droit civil, notamment familial, contractuel et commercial. La priorité consiste donc à éliminer les obstacles qui subsistent à l'exercice transfrontalier des droits des citoyens.

À cette fin, le projet de programme présenté par la présidence suédoise souligne la nécessité d'améliorer encore la reconnaissance mutuelle en mettant fin à la procédure d'*exequatur* en matière civile et commerciale. De plus, selon le projet de programme, la reconnaissance mutuelle pourrait être étendue aux domaines dans lesquels un degré élevé de sécurité juridique s'impose dans la vie quotidienne des citoyens, par exemple les

---

<sup>4</sup> Résolution sur l'application de la directive 2004/38/CE relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, 2.4.2009.

<sup>5</sup> Résolution sur la situation des droits fondamentaux dans l'UE: 2004-2008, 14.1.2009.

<sup>6</sup>idem.

<sup>7</sup>idem.

successions et testaments, la propriété matrimoniale et les conséquences de la séparation des couples. Cela doit s'accompagner d'une harmonisation des dispositions régissant les conflits de droit lorsque cela s'avère nécessaire.

S'agissant des successions et testaments, il importe de rappeler que le Parlement européen a recommandé à la Commission de régler la succession de manière approfondie en droit international privé en englobant dans le même acte législatif l'harmonisation des dispositions relatives à la juridiction et au droit applicable et la reconnaissance et l'exécution des jugements et des instruments émis à l'étranger. Le Parlement a en outre préconisé l'instauration d'un certificat européen de succession<sup>8</sup>.

Dans la vie quotidienne des citoyens, les documents d'état civil revêtent une importance capitale. Un degré élevé de sécurité juridique en matière d'utilisation et de reconnaissance transfrontalière de ces documents doit donc être assuré. À cet égard, la Commission est invitée à lancer une étude destinée à recueillir des témoignages sur les difficultés rencontrées par les citoyens dans les affaires transfrontalières, en ce qui concerne les documents d'état civil. À la lumière des conclusions de cette étude, la Commission pourrait présenter des propositions appropriées.

Pour faciliter la vie des citoyens, l'UE devrait aussi envisager l'abolition de toutes les formalités afférentes à la légalisation des documents authentiques ainsi que la création de documents authentiques européens. La Commission est invitée à présenter une proposition à cet effet. Au demeurant, cela répond à une recommandation précise du Parlement européen, qui avait demandé à la Commission d'élaborer une proposition législative prévoyant la reconnaissance mutuelle et l'exécution des actes authentiques<sup>9</sup>.

S'agissant des règles de forme civiles, l'objectif principal souligné dans le projet de programme réside dans la suppression des obstacles qui subsistent au règlement transfrontalier des litiges et à l'exécution des décisions. À cette fin, l'efficacité des instruments communautaires doit être améliorée. La Commission est donc invitée à présenter un rapport sur le fonctionnement des instruments existants et à examiner la nécessité de dispositions communes régissant, par exemple, les notifications, la collecte de preuves, les procédures de contrôle et l'exécution. De plus, la codification des instruments de l'UE dans le domaine de la coopération judiciaire en matière civile doit être réalisée afin d'améliorer l'accessibilité et la visibilité ainsi que l'application uniforme des instruments en question.

Selon le projet de programme de la Présidence, les objectifs généraux du développement d'un espace judiciaire européen devraient être, d'une part, de faciliter l'accès des citoyens à la justice civile, en particulier dans le domaine des affaires transfrontalières, et, d'autre part, de soutenir les activités économiques dans le marché intérieur.

Pour ce qui est de faciliter l'accès à la justice civile, le projet de programme souligne qu'il importe de renforcer les mesures d'assistance juridique et d'améliorer encore les méthodes extrajudiciaires de règlement des litiges, en particulier dans le domaine de la consommation. Par ailleurs, la mise en œuvre du plan d'action e-Justice revêt un caractère prioritaire qui est souligné. Dans le cadre de ce plan d'action, certaines procédures transfrontalières européennes et nationales pourraient être accomplies en ligne, par exemple les ordres de paiement européens, les procédures portant sur des créances

---

<sup>8</sup> Résolution du Parlement européen portant recommandations à la Commission sur les successions et testaments (2005/2148(INI)).

<sup>9</sup> Résolution du Parlement européen du 18 décembre 2008 contenant des recommandations à la Commission sur l'acte authentique européen (2008/2124(INI)).

modestes et les affaires de médiation. Le Parlement européen s'est félicité de l'initiative relative au développement d'instruments de justice au niveau européen dans une résolution adoptée en décembre 2008.<sup>10</sup>

Pour ce qui est de la nécessité de soutenir les activités économiques dans le marché intérieur, la Commission est invitée à présenter des propositions tendant à améliorer l'exécution des jugements relatifs aux avoirs bancaires et aux actifs des débiteurs ainsi qu'à évaluer la nécessité de mesures provisoires visant à éviter la disparition des actifs. Le Parlement européen a déjà exprimé sa position sur la nécessité d'une procédure européenne transfrontalière concernant le gel temporaire des dépôts bancaires<sup>11</sup>. Le Parlement a par ailleurs suggéré l'instauration d'une forme de mesure provisoire communautaire permettant l'accès à l'information sur les actifs des débiteurs<sup>12</sup>.

Afin de faciliter les transactions transfrontalières, un degré élevé de sécurité juridique en matière de droit contractuel doit être assuré. À cette fin, le projet de programme souligne que des initiatives dans ce domaine doivent être poursuivies. La Commission est invitée à présenter une proposition relative à un cadre commun de référence. Il importe de rappeler que le Parlement européen a fait observer que le cadre commun de référence pouvait aller nettement au-delà d'un simple instrument législatif et pouvait déboucher sur un instrument facultatif, afin de renforcer la sécurité juridique dans les relations contractuelles transfrontalières<sup>13</sup>.

En ce qui concerne la dimension internationale de l'espace judiciaire européen, le projet de programme souligne que le rôle de la Communauté devrait être renforcé: cela suppose l'adhésion à la conférence de La Haye sur le droit international privé. De plus, la possibilité d'adopter un instrument international dans le domaine de la reconnaissance et de l'application doit être examinée, afin de permettre un contrôle approfondi des décisions rendues dans un pays tiers.

### **3.2. Justice répressive**

La reconnaissance mutuelle est un principe qui est désormais inscrit dans le traité. Elle devrait s'étendre à tous les types de jugements et concerner tous les stades d'une procédure.

La coopération judiciaire dans le domaine transfrontalier doit être plus efficace. La mise sur pied d'un dispositif global de collecte de preuves dans des affaires présentant une dimension transfrontalière, sur la base du principe de reconnaissance mutuelle, doit être poursuivie. Cela doit s'appliquer à tous les types de preuves. La Commission est invitée à proposer un instrument global remplaçant les instruments existants et couvrant tous les types de preuves.

S'agissant d'interdiction, un programme de mesures doit être proposé par la Commission.

---

<sup>10</sup> Résolution du Parlement européen du 18 décembre 2008 contenant des recommandations à la Commission sur l'e-Justice (2008/2125(INI)).

<sup>11</sup> Résolution du Parlement européen du 25 octobre 2007 sur le Livre vert sur l'amélioration de l'exécution des décisions de justice au sein de l'Union européenne: la saisie des avoirs bancaires (2007/2026(INI)).

<sup>12</sup> Résolution du Parlement européen du 22 avril 2009 sur l'exécution effective des décisions judiciaires dans l'Union européenne: la transparence du patrimoine des débiteurs (2008/2233(INI)).

<sup>13</sup> Résolution du Parlement européen du 3 septembre 2008 sur le cadre commun de référence pour le droit européen des contrats (2008/2615(RSP)).

La formation est indispensable pour promouvoir une véritable culture judiciaire européenne dans tous les métiers du droit. Un programme de formation européenne systématique pour tous les nouveaux magistrats et procureurs devrait être mené. À cet égard, le réseau de formation européen devrait être renforcé. Les activités du forum européen de la justice en tant que partenaire de dialogue privilégié sur toutes les questions afférentes à la justice devraient être renforcées.

Il est nécessaire d'améliorer l'évaluation de l'efficacité des instruments juridiques. La Commission est invitée à présenter une proposition au titre de l'article 70 du traité sur le fonctionnement de l'UE.

Une priorité de l'UE devrait résider dans la mise en œuvre des décisions, notamment en renforçant la formation des magistrats et autres professionnels ainsi que les mécanismes d'évaluation. Un manuel pour chaque instrument adopté dans le domaine du droit civil et du droit pénal devrait être disponible dans un délai de cinq ans.

Un certain degré de rapprochement des législations s'impose pour permettre l'application du principe de reconnaissance mutuelle. En droit pénal, les infractions présentant une dimension transfrontalière devraient faire l'objet de procédures communes et d'un niveau minimal commun de sanctions maximales. La priorité devrait être donnée au terrorisme, à la traite des êtres humains, au trafic de drogue, à l'exploitation sexuelle des enfants et à la cybercriminalité.

La cohérence des dispositions de droit pénal est particulièrement importante. La Commission est invitée à lancer des travaux préparatoires sur des dispositions communes en matière de droit pénal.

Dans ce domaine, il faudra déterminer les priorités en vue de la négociation d'accords d'assistance mutuelle et d'extradition. La Commission est invitée à présenter en 2010 une liste complète de pays tiers assortie d'une évaluation de l'opportunité et de l'urgence de tels accords.

En mai 2009, le Parlement européen a adopté une résolution sur le développement d'un espace européen de justice répressive. Cette résolution contenait une recommandation au Conseil relative à la mise en place d'un espace européen de justice répressive.

Le Parlement a également réclamé l'adoption d'un acte prévoyant des garanties pour les procédures pénales, sur la base du principe de la présomption d'innocence. Il faut améliorer la protection des victimes et des témoins, par exemple dans les affaires de criminalité organisée, et des mesures prévoyant des normes minimales régissant les conditions de détention. Le PE est convaincu que l'UE fera le nécessaire pour renforcer la lutte contre les mafias et adoptera des dispositions sur la saisie des avoirs financiers et des actifs des organisations criminelles, à réutiliser à des fins sociales. Le Parlement a également réclamé la création d'un groupe de sages appelé à étudier les ressemblances et les différences entre les systèmes de droit pénal des États membres, de même que la présentation de propositions. Tout en veillant à éviter les doubles emplois, des mesures devraient aussi être prises pour promouvoir la création d'une culture judiciaire européenne à travers la mise en place d'une école européenne de magistrature et pour les professions juridiques. Le Parlement a réclamé un rapport approfondi sur la criminalité dans l'Union européenne, à publier chaque année. Enfin, le Parlement a demandé que l'application du principe de reconnaissance mutuelle soit menée à bien et effectivement assurée dans le domaine de la justice répressive.

## 4. UNE EUROPE QUI PROTÈGE

Une stratégie globale en matière de sécurité intérieure reposant notamment sur la division du travail entre l'UE et les États membres ainsi que sur le respect des droits fondamentaux doit être définie. Cela doit constituer une des tâches prioritaires du Comité de sécurité intérieure (COSI) créé par le traité de Lisbonne. Le Parlement européen pourrait chercher à être associé aux travaux du COSI afin d'assurer la promotion et le renforcement de la coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure dans l'UE. Ce nouveau comité jouerait un rôle opérationnel plutôt que législatif, à la différence de l'actuel comité article 36 qui est chargé de préparer les activités du Conseil dans le domaine JAI. Le traité de Lisbonne précise que le Parlement européen et les parlements nationaux sont informés des activités du COSI.

Le Parlement européen pourrait aussi élaborer un rapport sur le principe de convergence (qui consiste à promouvoir une coopération opérationnelle plus étroite entre les services de police des États membres) et sur la structuration de la sécurité intérieure. Dans ce contexte, le PE pourrait souligner qu'il importe de formuler des objectifs stratégiques et opérationnels plus clairs et de les faire approuver au niveau politique.

Un autre aspect qui mérite l'attention est la définition d'une méthode policière fondée sur le renseignement, l'accent étant mis sur la collecte et sur l'analyse de l'information. Cela n'existe pas pour le moment en raison d'un manque de confiance entre les services compétents, lesquels hésitent à partager l'information.

Le Parlement pourrait organiser un débat et élaborer un rapport sur l'évaluation, annuelle depuis 2006, de la menace représentée par la criminalité organisée adoptée par Europol. Cette évaluation porte sur les tendances actuelles et prévisibles de la criminalité organisée sur tout le territoire de l'UE et elle est destinée à permettre aux décideurs de prendre les mesures nécessaires pour lutter contre les menaces envisagées.

La confiance mutuelle entre tous les professionnels concernés doit être renforcée. Une culture européenne passant par l'échange d'expériences et de bonnes pratiques ainsi que la formation devrait être développée.

En ce qui concerne l'échange d'informations, le Conseil est invité à adopter une stratégie de gestion de l'information comportant notamment un dispositif solide de protection des données et permettant l'interopérabilité des différents systèmes TI. Dans ce contexte, la mise en place d'une agence appelée à gérer de grands systèmes TI, conformément aux propositions présentées en juin 2009 par la Commission, propositions en cours d'examen au Parlement européen<sup>14</sup>, est jugée nécessaire.

Le premier objectif de la coopération policière réside dans la lutte contre les formes de criminalité typiquement transfrontalières. Dans ce contexte, Europol devrait jouer un rôle de chef de file. Europol et Eurojust devraient être systématiquement associés aux grandes opérations transfrontalières. Le traité de Lisbonne prévoit un contrôle d'Europol et une évaluation d'Eurojust par les parlements nationaux et le Parlement européen. Cela a été salué comme une avancée notable lors de la réunion de la COSAC qui s'est tenue à Prague en mai 2009.

---

<sup>14</sup> Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création d'une agence pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice (COM(2009) 293 final - 2009/089(COD)) et proposition de décision du Conseil confiant à l'agence créée par le règlement XX les tâches relatives à la gestion opérationnelle du SIS II et du VIS en application du titre VI du traité UE (COM(2009) 294 final - 2009/090(CNS)).

Le mandat d'Europol a été progressivement élargi, dernièrement en avril 2009 par une décision du Conseil qui a remplacé la convention Europol de 1995. Europol deviendra une agence de la Communauté à compter de janvier 2010. Ce changement de statut améliorera sensiblement le fonctionnement opérationnel et administratif de cet organisme. Les deux principaux "produits" d'Europol sont les évaluations de la menace liée à la criminalité organisée et les rapports sur la situation et les tendances du terrorisme. Le Parlement européen pourrait élaborer des rapports et organiser des débats parlementaires sur ces aspects. À l'avenir, Europol devrait améliorer sa coopération et ses modalités de travail avec Eurojust, y compris par le biais des équipes communes d'enquête.

Le traité de Lisbonne prévoit aussi que pour lutter contre la criminalité portant préjudice aux intérêts financiers de l'Union, le Conseil peut créer, par voie de règlement adopté conformément à une procédure législative spéciale, un parquet européen émanant d'Eurojust. Dans ce cas, le Conseil statue à l'unanimité après avoir obtenu l'assentiment du Parlement européen. Le traité de Lisbonne prévoit par ailleurs la possibilité d'étendre les pouvoirs de ce parquet aux crimes graves présentant une dimension transfrontalière.

La prévention revêt une importance cruciale. L'expérience et les bonnes pratiques nationales doivent faire l'objet d'un partage. Le traité de Lisbonne offre une nouvelle base juridique pour la coopération dans le domaine de la prévention de la criminalité. Le projet de programme de Stockholm prévoit la mise en place d'un observatoire pour la prévention de la criminalité, qui devrait être mis sur pied pour remplacer le réseau de prévention actuel avant 2012. Toutefois, il convient de souligner que le Parlement européen élabore actuellement un avis sur une initiative récente de quelques États membres tendant à renforcer la structure institutionnelle actuelle ainsi que le fonctionnement du réseau. Il s'agira de veiller à éviter des solutions contradictoires quant à l'avenir du réseau.

La politique en matière de criminalité doit faire l'objet d'une définition de priorités. Les types de criminalités suivantes appellent une telle priorité dans les années à venir: traite des êtres humains, exploitation sexuelle des enfants et pédopornographie, cybercriminalité, criminalité économique et corruption, drogues.

Le projet de programme de Stockholm prévoit la création d'un coordinateur anti-trafics de l'UE, à l'effet de contribuer au développement d'une politique consolidée. Un partenariat avec les grands pays d'origine devrait être établi. Le Parlement européen prépare un avis sur une proposition de la Commission relative à une décision-cadre du Conseil concernant la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains.

Les États membres devraient ratifier la convention du Conseil de l'Europe de 2001 concernant la cybercriminalité. Le futur Observatoire européen de la contrefaçon devrait jouer un rôle essentiel dans ce domaine.

La menace terroriste demeure importante et évolue sans cesse. Il est hors de question que l'UE baisse la garde. Le respect des droits fondamentaux est un des fondements des activités contre-terroristes de l'UE. Il s'agit d'éviter de stigmatiser telle ou telle communauté et de développer le dialogue entre les cultures et les religions.

Les mécanismes de prévention, la détection précoce des menaces et des initiatives visant à lutter contre la radicalisation des populations vulnérables doivent être promus. Le développement d'un réseau de professionnels et l'élaboration d'un manuel européen devraient contribuer à la compréhension des facteurs qui sous-tendent le phénomène.

Les instruments de lutte contre le financement du terrorisme doivent être adaptés dans le respect total du droit international, en particulier celui afférent aux droits de l'homme. Le Parlement européen élabore un avis sur une proposition de la Commission visant à modifier le règlement relatif à des mesures restrictives ciblées sur certaines personnes et entités associées à Oussama ben Laden, au réseau Al-Qaida et aux taliban. À la suite d'arrêts récents de la Cour de justice et du Tribunal de première instance, le Parlement soulignera la nécessité d'assurer les droits de la défense des terroristes présumés dont les noms figurent sur des "listes noires".

L'efficacité de la coopération entre les services de police en matière de lutte contre la criminalité et le terrorisme dépend dans une large mesure de leur capacité de recueillir et d'échanger des informations en temps utile. Dans le monde d'aujourd'hui, le droit à la vie privée subit des pressions considérables. Eu égard au potentiel énorme de la technologie moderne, les données à caractère personnel sont recueillies, enregistrées et partagées à une échelle inimaginable il y a dix ans. Les exemples de PNR et SWIFT (sur lesquels le PE a adopté des résolutions) donnent une idée précise des conséquences que peut avoir la collecte de données personnelles dans le domaine de la vie privée. Un autre exemple est fourni par la décision de Prüm du Conseil, qui prévoit des dispositions relatives à l'établissement de dossiers nationaux d'analyses ADN et au transfert d'empreintes digitales. Le Parlement a également exprimé ses craintes (et adressé une recommandation au Conseil en avril 2009) au sujet des profils, notamment ceux établis sur la base de la race, dans le contexte du contre-terrorisme, des activités de police, de l'immigration, des douanes et des contrôles aux frontières. La situation est plus compliquée encore du fait qu'il n'y a pas de définition commune du profil, de l'évaluation du risque, etc., et en raison aussi de l'importance croissante de la biométrie. Il faut donc des garanties appropriées pour assurer le respect de la vie privée et la protection des données.

Les catastrophes naturelles et d'origine humaine affectent la sécurité des citoyens. Une démarche communautaire en matière de gestion des catastrophes doit être élaborée sur la base d'une perspective intégrée. Une approche stratégique en matière de prévention des catastrophes doit être élaborée et il faut renforcer l'état de préparation et la capacité de réaction sans perdre de vue les responsabilités nationales. Les instruments de protection civile doivent être améliorés.

Le risque chimique, biologique, radiologique et nucléaire a été à l'origine de l'élaboration d'un plan d'action spécifique. La mise en œuvre de ce plan est capitale. Un dialogue et une coopération continus avec les pays tiers s'imposent.

Le Parlement européen suivra de près les mesures relatives à la protection civile, aux infrastructures critiques et aux menaces CBRN tout en respectant le principe de subsidiarité.

## **5. UNE EUROPE DE RESPONSABILITÉ, DE SOLIDARITÉ ET DE PARTENARIAT EN MATIÈRE DE MIGRATION ET D'ASILE**

### ***5.1 Problèmes de migration***

Le programme fait de deux documents adoptés dans les années récentes la pierre angulaire de la politique communautaire dans le domaine des migrations:

- Pacte européen sur l'immigration et l'asile adopté par le Conseil européen des 15 et 16 octobre 2008<sup>15</sup>
- approche globale de l'UE en matière de migration adoptée par le Conseil européen des 15 et 16 décembre 2005<sup>16</sup>, qui fait de la politique de l'UE en matière de migration une partie intégrante de la politique extérieure de l'UE.

Le lien entre la politique des migrations et les autres politiques, notamment celle du développement, est souligné. La Commission est donc invitée à présenter avant 2012 des propositions concernant le problème des transferts financiers, le renforcement de la participation des groupes de diaspora et le développement de la migration circulaire. La Commission est aussi invitée à présenter une analyse des effets du changement climatique sur les migrations internationales.

S'agissant de la migration légale, l'accent est mis dans le projet de programme sur la nécessité d'une migration de main-d'œuvre répondant aux besoins des marchés des États membres. L'objectif du programme de Stockholm est d'assurer aux ressortissants de pays tiers en séjour légal dans l'UE un niveau uniforme de droits comparable à celui dont bénéficient les citoyens de l'UE, et ce avant 2014. Pour ce faire, la Commission est invitée à présenter un code de l'immigration consolidant (après évaluation et, le cas échéant, modification) la législation dans le domaine de l'immigration. La révision de la directive sur le regroupement familial est également prévue. L'importance des politiques d'intégration est par ailleurs soulignée.

S'agissant de l'immigration illégale, l'accent est mis sur les politiques de renvoi et de réadmission dans le pays d'origine, la nécessité de la coopération avec ces derniers étant soulignée. La Commission est donc invitée à effectuer une évaluation des accords en la matière en 2010. La nécessité d'accorder une attention particulière aux mineurs non accompagnés à travers l'élaboration d'un plan d'action est également soulignée.

## **5.2. Problèmes d'asile**

Un espace commun de protection et de solidarité reposant sur une procédure commune en matière d'asile et un statut uniforme demeure l'objectif de l'UE. L'établissement, d'ici à 2012, d'un système d'asile commun doit rester un objectif clé. Ce système devrait se fonder sur l'application intégrale de la Convention de Genève. L'UE devrait s'employer à adhérer à cette convention. La promotion de la solidarité à l'intérieur de l'UE est capitale mais insuffisante. Il importe de se monter solidaire des pays tiers afin de les aider à se doter des moyens de gérer les flux migratoires.

Le Bureau européen d'appui en matière d'asile représentera un instrument important assurant la coordination de toutes les formes de coopération entre les États membres. Une évaluation de ce bureau devrait être effectuée dans les cinq ans suivant sa mise en place. Une structure de formation commune pour les fonctionnaires nationaux devrait être mise sur pied. Le système de Dublin devrait demeurer le point de départ de la mise sur pied du système commun d'asile.

La Commission est invitée à créer un mécanisme d'évaluation de la qualité des décisions en matière d'asile. Il faut promouvoir la solidarité avec les États membres confrontés à des

---

<sup>15</sup> Présidence du Conseil, document du Conseil 14368/08. Le pacte lui-même figure dans le document du Conseil 13440/08.

<sup>16</sup> Conclusions de la Présidence sur l'approche globale sur la question des migrations: priorités d'action centrées sur l'Afrique et la Méditerranée, Conseil européen, Bruxelles, 15-16 décembre 2005, Bulletin de l'Union européenne 12-2005.

pressions particulières. Les mécanismes de partage des responsabilités entre les États membres devraient être analysés et, au besoin, développés. Le système financier de l'UE devrait être utilisé de manière plus efficace pour renforcer la solidarité intérieure. La Commission fera rapport chaque année sur les efforts de réinsertion déployés dans l'UE. Une évaluation à mi-parcours sera effectuée en 2012 et une évaluation complète du programme en 2014.

L'UE devrait également faire preuve de solidarité et agir en partenariat et en coopération avec les pays tiers qui accueillent d'importantes populations de réfugiés. Les États membres devraient participer au programme commun de réinsertion.

Ces orientations du projet de programme, telles que rappelées ci-dessus, correspondent à la volonté du Parlement européen d'aboutir à la mise en place d'un régime d'asile européen commun. Les résolutions adoptées en première lecture par le Parlement européen le 7 mai dernier<sup>17</sup> soulignent notamment son attachement au système de Dublin et à l'établissement d'un Bureau européen d'appui.

La question de la solidarité entre États membres est également un thème prioritaire pour le Parlement européen.

## **6. L'EUROPE DANS LE MONDE: DIMENSION EXTÉRIEURE DE LA LIBERTÉ, DE LA SÉCURITÉ ET DE LA JUSTICE**

Il y a lieu de souligner l'importance de la dimension extérieure de la politique de l'UE dans les domaines de la liberté, de la sécurité et de la justice. La cohérence doit être dûment assurée avec tous les autres aspects de la politique extérieure de l'UE.

La stratégie afférente aux relations en matière de justice, d'affaires intérieures et de relations extérieures adoptée en 2005 constitue un acquis important. La coopération extérieure de l'UE devrait être centrée sur les domaines où l'activité de l'UE apporte une plus-value, en particulier la migration et l'asile, la sécurité, la justice, les pays du voisinage européen et les autres grands partenaires, notamment les États-Unis et la Fédération de Russie.

L'action de l'UE devrait s'inspirer des principes suivants: l'UE dispose d'une politique commune en matière de relations extérieures; l'UE et les États membres agissent en partenariat avec les pays tiers, promeuvent des normes internationales et coopèrent étroitement avec leurs voisins.

Le traité de Lisbonne offre des possibilités nouvelles pour une action plus efficace dans le domaine des relations extérieures. Le haut-représentant est invité à faire rapport sur les

---

<sup>17</sup>Résolution législative sur la proposition de règlement portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile,  
Résolution législative sur la proposition de règlement concernant la création du système "Eurodac" pour la comparaison des empreintes digitales,  
Résolution législative sur la proposition de règlement établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale présentée dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride,  
Résolution législative sur la proposition de directive relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres.

manières d'assurer la complémentarité entre l'UE et les États membres d'ici à décembre 2011. Il lui est demandé d'élaborer un plan d'action dans le domaine des droits de l'homme pour promouvoir ces droits dans le contexte extérieur.

S'agissant des frontières extérieures, le projet de programme souligne l'importance de FRONTEX: comme suite à l'évaluation de 2008<sup>18</sup>, la Commission est invitée à présenter des propositions visant à clarifier le mandat et à renforcer le rôle de cet organisme. FRONTEX est invité à créer des bureaux régionaux ou spécialisés. Le Parlement a également réclamé de telles démarches dans une résolution récente<sup>19</sup>, considérant FRONTEX comme un outil essentiel de la stratégie de l'Union en matière d'immigration et invitant la Commission à présenter des propositions visant à renouveler son mandat afin de renforcer son rôle et de le rendre plus efficace. La mise en place du système de surveillance des frontières (Eurosur) est également considérée comme une priorité dans le projet de programme de la présidence.

Le projet de programme souligne par ailleurs que les nouvelles technologies peuvent servir à améliorer la gestion des frontières et demande que VIS et SIS II deviennent opérationnels. Dans la contribution adoptée en mai 2008, la COSAC soulignait que l'élaboration et l'introduction du SIS II demeurent une priorité et doivent se réaliser en temps opportun<sup>20</sup>.

Le projet de programme souligne aussi que ces systèmes pourraient être complétés par un système d'entrée/sortie et invite la Commission à présenter une proposition à cet égard, le système devant être opérationnel pour 2015. Le Parlement européen a récemment émis des réserves sur cette question: dans une résolution de mars 2009, il estime que la nécessité absolue d'appliquer un tel système reste douteuse<sup>21</sup>.

Selon le projet de programme, l'entrée en vigueur du code des visas en 2010 et le déploiement du VIS offriront des possibilités de développer la politique commune des visas. Les États membres sont donc encouragés à intensifier la coopération consulaire régionale et il est demandé à la Commission de présenter une étude sur la possibilité d'instaurer un visa Schengen commun comportant un mécanisme de délivrance européen.

Le traité de Lisbonne prévoit une nouvelle procédure pour la conclusion d'accords avec des pays tiers. De tels accords devraient être utilisés plus souvent. Un accord-cadre type pourrait par exemple être défini dans le domaine de la protection des données.

Au nombre des priorités géographiques figurent les Balkans occidentaux, la Turquie, les pays du voisinage européen, l'Union pour la Méditerranée, l'Afghanistan, les pays d'Asie centrale et l'Afrique de l'Ouest.

La Commission est invitée à présenter avant la fin de l'année 2010 un plan de promotion de la coopération avec les pays du partenariat oriental.

---

<sup>18</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - Rapport sur l'évaluation et le développement futur de l'agence FRONTEX COM(2008)0067 - Résolution du Parlement européen du 18 décembre 2008 sur l'évaluation et le développement futur de l'agence FRONTEX et du système européen de surveillance des frontières EUROSUR (2008/2157(INI)).

<sup>19</sup> Résolution du Parlement européen du 18 décembre 2008 sur l'évaluation et le développement futur de l'agence FRONTEX et du système européen de surveillance des frontières EUROSUR (2008/2157(INI)).

<sup>20</sup> Conférence des commissions des affaires communautaires et européennes des Parlements de l'Union européenne (COSAC), contribution adoptée par la XXXIX<sup>e</sup> COSAC, Brdo pri Kranju, 7 et 8 mai 2008, point 4.2, [http://www.cosac.eu/en/meetings/Ljubljana2008/ordinarymeeting/contribution\\_and\\_conclusions.pdf](http://www.cosac.eu/en/meetings/Ljubljana2008/ordinarymeeting/contribution_and_conclusions.pdf)

<sup>21</sup> Résolution du Parlement européen du 10 mars 2009 sur les prochaines évolutions de la gestion des frontières dans l'Union européenne et expériences comparables dans des pays tiers (2008/2181(INI)).

Il est demandé au haut-représentant d'examiner avec la Commission les régions ou pays qui devraient bénéficier d'une aide financière ou autre ou avec lesquels des accords devraient être conclus.

## **7. CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DU PROGRAMME DE STOCKHOLM: UN ÉLÉMENT IMPORTANT DE LA RESPONSABILITÉ**

### ***7.1 Objectifs et instruments***

Selon le 12<sup>e</sup> rapport de la COSAC, la quasi-totalité des parlements de l'UE prévoient d'examiner le programme de Stockholm avant qu'il soit adopté par le Conseil en décembre 2009 et avant la présentation de propositions d'actes législatifs fondés sur ledit programme. Dans la plupart des cas, c'est la commission des affaires européennes qui est compétente pour examiner le programme de Stockholm, du moins jusqu'à ce que des propositions d'actes législatifs soient présentées. Dans nombre de cas, c'est la communication de la Commission qui fait l'objet d'un examen alors que dans d'autres, c'est la position du gouvernement sur la communication. Il y a aussi des formules mixtes de contrôle.

Dans une majorité de parlements, une ou plusieurs commissions spécialisées participeront à l'examen du programme de Stockholm. D'une manière générale, leur rôle consiste à participer aux débats et/ou à présenter des avis (écrits) à la commission des affaires européennes. Dans quelques cas, toutefois, une commission spécialisée est la commission compétente. Dans de nombreux parlements, un débat en séance plénière est prévu ou devrait avoir lieu eu égard à l'importance du document.

Les procédures prévues pour l'examen du programme de Stockholm sont généralement semblables à celles suivies pour l'examen des propositions législatives de l'UE. Dans certains parlements, elles reposent sur les principes appliqués à l'examen des programmes de Tampere et de La Haye. Une très grande majorité de parlements confirment que des réunions parlementaires conjointes sont un instrument précieux pour l'échange direct d'expériences entre organes parlementaires et un instrument utile pour améliorer le contrôle en général, en particulier aussi dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. Si de telles réunions sont organisées avant que la décision du Conseil soit prise (comme dans le cas de la réunion parlementaire conjointe "Construire l'Europe des citoyens"), elles apportent une valeur ajoutée au contrôle parlementaire.

### ***7.2 Activités antérieures***

Une réunion parlementaire commune organisée les 10 et 11 septembre 2008 en coopération avec le Sénat et l'Assemblée nationale française a examiné le thème "Migration et intégration". Il a été reconnu au cours du débat que faisait défaut à l'Union européenne une politique cohérente en matière d'intégration des migrants. Par ailleurs, il a été reconnu qu'il importait de définir une approche globale tenant compte des différents aspects et causes de l'immigration légale et illégale. Les participants ont émis l'avis que les liens entre politique des migrations, politique du développement et politique agricole commune méritaient une attention particulière. De plus, des mesures cohérentes devraient être prises pour atténuer les disparités sociales et culturelles, dissiper les craintes et la xénophobie des citoyens européens à l'égard des cultures extérieures, en particulier du monde islamique, et

promouvoir des valeurs partagées ainsi que le respect des différences, de la dignité humaine et des droits fondamentaux.

Lors d'une table ronde sur la décision-cadre relative à la lutte contre le terrorisme organisée à Bruxelles le 6 avril 2008, 22 députés de 12 parlements ont rencontré 60 députés au Parlement européen pour examiner le projet de révision de la décision-cadre 2002/475/JAI. Il s'agissait d'aligner la décision-cadre sur la convention correspondante du Conseil de l'Europe en criminalisant l'incitation publique à commettre des actes terroristes, le recrutement à des fins de terrorisme et la formation au terrorisme, l'objectif étant d'empêcher la radicalisation des personnes.

Une autre table ronde regroupant des députés au Parlement européen et d'autres députés et consacrée à la gestion intégrée des frontières de l'Union européenne a eu lieu à Bruxelles le 30 juin 2008. Elle est arrivée à la conclusion que la gestion des frontières, y compris la nécessité d'un équilibre entre liberté et sécurité, constituait une nécessité en matière de contrôle parlementaire dans le contexte de différentes propositions visant à consolider la situation juridique et politique créée par l'ouverture des frontières de l'Europe et l'instauration du régime de Schengen. Les députés au Parlement européen et les députés nationaux ont demandé instamment que l'on veille à continuer à respecter les droits fondamentaux et la vie privée.