



PARLEMENT EUROPÉEN

2009 - 2014

---

*Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures*

---

13.5.2013

## **DOCUMENT DE TRAVAIL**

sur l'examen à mi-parcours du programme de Stockholm

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

Rapporteur: Juan Fernando López Aguilar

## I. Introduction

*"Le programme de Stockholm - une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens"*, adopté par le Conseil européen de décembre 2009 pour la période 2010-2014, est le troisième document stratégique pluriannuel régissant les activités menant à la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ) - après les programmes de Tampere et de La Haye.

Il convient à présent de commencer à évaluer les résultats obtenus à ce jour et de déterminer les éléments manquants. Cela importe d'autant plus que le programme de Stockholm est le premier programme après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne à avoir renforcé les pouvoirs du Parlement, mais également conservé certains éléments antérieurs au traité comme la période transitoire de cinq ans pour l'application du régime ordinaire aux anciennes mesures du "3<sup>e</sup> pilier". Bien que la Commission ait été chargée, dans le programme, de "présenter, avant juin 2012, une évaluation à mi-parcours", elle ne l'a pas fait. Les commissaires Malmström et Reding ont toutefois fourni des vues d'ensemble de ce qui a été réalisé par la Commission et ont assisté aux réunions de la commission LIBE en la matière. Le Conseil a également entamé sa propre évaluation et a organisé un débat en décembre 2012<sup>1</sup>.

Le présent document établit plusieurs objectifs horizontaux qui pourraient être poursuivis par la commission LIBE dans son évaluation et il couvre les progrès accomplis dans les parties du programme qui relèvent de ses compétences. Il a pour but de fournir matière à débat en commission LIBE. Le projet de rapport sera présenté conjointement à un stade ultérieur avec les corapporteurs des commissions AFCO et JURI (article 51 du règlement).

## II. Objectifs éventuels de la commission LIBE en vue de l'évaluation

### A. Placer les personnes au centre de la réflexion

En tant que commission responsable de la protection des droits fondamentaux, il est primordial pour la commission LIBE d'évaluer le programme du point de vue des citoyens, de leurs droits et de leurs obligations dans l'ELSJ. Il s'agit également du critère de référence de la charte à présent contraignante sur le plan juridique, qui *"place la personne au cœur de [l'] action [de l'Union] en instituant la citoyenneté de l'Union et en créant un espace de liberté, de sécurité et de justice"*. (Préambule)

Il convient dès lors d'accorder une attention toute particulière à la manière dont les citoyens ont été affectés et leurs droits protégés ainsi qu'à la mesure dans laquelle des avantages concrets leur ont été apportés. Les mesures adoptées au titre de l'ancien 3<sup>e</sup> pilier et qui n'ont pas encore été modifiées depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne nécessiteront une évaluation très attentive de leurs conséquences pour les citoyens.

Placer les personnes au centre de la réflexion exigera également de mettre davantage l'accent sur la formation judiciaire. Après l'adoption d'un nombre croissant d'instruments européens, il est essentiel que tous les praticiens du droit reçoivent une formation adéquate.

---

<sup>1</sup> Voir le document 15921/12 du Conseil.

## *B. Encourager le débat public*

En tant que commission responsable de la législation relative à la transparence, il lui est suggéré d'encourager un vaste débat public sur l'ELSJ - contrairement au Conseil, dont les discussions sur l'évaluation du programme ont eu lieu à huis clos.

*Ce débat est également nécessaire puisque l'article premier du traité prévoit que "les décisions sont prises dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture et le plus près possible des citoyens" (article 1<sup>er</sup> du traité UE). C'est la raison pour laquelle il faut que toutes les institutions de l'Union, y compris le Conseil européen, "donnent aux citoyens et aux associations représentatives la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions" et "entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile" (article 11 du traité UE).*

Une association plus directe des parlements nationaux est également requise, non seulement en raison de leur mission impliquant qu'ils "*contribuent activement au bon fonctionnement de l'Union*" (article 12 du traité UE), mais aussi de leur plus grand rôle d'évaluation dans l'ELSJ<sup>1</sup> et de leur participation à la mise en œuvre.

## *C. Favoriser une politique européenne cohérente*

Le rapporteur juge nécessaire de préparer le terrain en vue d'un programme succédant à l'actuel. En gardant à l'esprit que la période transitoire pour les mesures relatives à la coopération policière et judiciaire en matière pénale prendra fin en 2014, le temps est venu de redéfinir de façon plus cohérente les politiques publiques européennes et nationales dans l'ELSJ. Il serait envisageable de proposer des idées pour l'avenir en plaçant le débat public et avec les citoyens au centre de la réflexion.

## **III. Progrès réalisés jusqu'à présent: point de vue de la commission LIBE**

Le compte-rendu ci-dessous montre qu'un an avant la fin de la législature, de nombreuses actions n'ont toujours pas été entreprises ou terminées. Dans ce contexte, le retard pris sur de nombreuses propositions de la Commission est regrettable.

### **"Promouvoir les droits des citoyens: une Europe des droits"**

Le chapitre consacré aux droits fondamentaux est particulièrement ambitieux. Il semble toutefois que les progrès soient jusqu'à présent limités et que des efforts particuliers soient nécessaires dans ce domaine, notamment pour régler le dilemme dit "de Copenhague", à savoir le fait que l'Union européenne reste très stricte concernant les normes en matière de droits fondamentaux des pays candidats, mais qu'elle manque d'outils une fois que les pays ont obtenu leur adhésion.

---

<sup>1</sup> Voir les articles 69, 70, 71, 81, 85, 88 du traité FUE.

En effet, de nombreuses actions ont été proposées par la Commission, mais n'ont pas encore pu être concrétisées pour diverses raisons. Parmi celles-ci figurent *l'élargissement de l'espace Schengen* à la Bulgarie et à la Roumanie et la révision de *la législation relative à l'accès aux documents*. Pareillement, le *paquet de mesures relatives à la protection des données* proposé l'an dernier ne sera pas adopté avant un certain temps. Les discussions sur un *accord général avec les États-Unis sur la protection des données* ont peu progressé, même si l'Union a déjà accédé aux demandes des États-Unis concernant les échanges de données PNR et SWIFT. Les négociations sur *l'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme* pourraient finalement se conclure.

Le nouveau *cadre pluriannuel de l'Agence des droits fondamentaux* pourrait enfin être adopté par le Conseil, mais il est extrêmement inquiétant que ce dernier n'ait pas accepté d'y inclure la coopération policière et judiciaire en matière pénale et ne respecte dès lors pas les engagements pris dans le traité de Lisbonne.

Plusieurs documents stratégiques ont également été présentés, et notamment le *programme en matière de droits de l'enfant*, le *plan d'action pour les mineurs non accompagnés*, le *cadre pour les stratégies nationales d'intégration des Roms* et un premier rapport sur leur mise en œuvre, tandis que d'autres manquent toujours à l'appel, comme le *rapport sur le racisme et la xénophobie*.

### **"Une Europe du droit et de la justice"**

Dans le domaine du droit pénal, des progrès en matière de coopération ont été réalisés grâce à *la feuille de route visant à renforcer les droits procéduraux des suspects ou des personnes poursuivies dans le cadre de procédures pénales*, bien que beaucoup reste à faire: la *directive relative au droit à l'information* (directive 2012/13/UE) et la *directive relative au droit à l'interprétation et à la traduction* (directive 2010/64/UE) ont été adoptées, des propositions ont été faites sur le *droit d'accès à un avocat et le droit de communiquer après l'arrestation*, mais ce n'est pas le cas d'importantes propositions comme celle sur *l'assistance juridique et les suspects vulnérables*.

### **"Une Europe qui protège"**

Comme prévu, une *stratégie de sécurité intérieure* a été adoptée, mais elle souffre de l'absence d'une approche cohérente et globale.

Quelques progrès ont été réalisés concernant les outils nécessaires. La *coopération policière transfrontalière*, et notamment la coopération entre Europol et les services répressifs nationaux, semble s'améliorer. Il reste des problèmes en matière d'échange d'informations et concernant la meilleure manière de combiner la sécurité et la protection des droits fondamentaux, comme la protection des données. La Commission a proposé un système de *données européennes sur les passagers aériens* et un *accord avec l'Australie* pourrait être conclu, tandis qu'un accord avec le *Canada* semble à présent possible. Les négociations sont également terminées concernant la *directive relative aux attaques visant les systèmes*

*d'information*. Parmi les propositions présentées récemment, citons le *paquet cybersécurité* ainsi que la proposition de fusionner *Europol et le CEPOL*.

Plusieurs textes très importants ont été adoptés, et notamment la *directive révisée établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité* (directive 2012/29/UE), la *directive relative à la lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des enfants, ainsi que la pédopornographie* (directive 2011/92/UE) et la *directive concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes* (directive 2011/36/UE), tandis qu'une proposition relative aux *statistiques criminelles* a été rejetée par le Parlement.

Concernant la lutte contre le terrorisme, un accord a été conclu sur la *commercialisation et l'utilisation de précurseurs d'explosifs* et l'*accord UE-États-Unis sur le programme de surveillance du financement du terrorisme*. **Le travail se poursuit sur les précurseurs de drogues et la confiscation des produits du crime**. Une nouvelle *stratégie antidrogue pour la période 2013-2020* a été adoptée.

Concernant la *protection des infrastructures critiques*, peu de progrès ont été réalisés.

#### "L'accès à l'Europe à l'heure de la mondialisation"

Schengen demeure un domaine en cours de développement qui pourrait prendre une nouvelle dimension grâce aux propositions du *paquet sur les frontières intelligentes*. Toutefois, il manque encore un schéma directeur global.

À ce jour, une révision du *règlement Frontex* a été adoptée (règlement (UE) n° 1168/2011) et son rôle a été étendu, tandis qu'un débat sur son évolution à long terme n'a pas encore eu lieu. La *proposition d'Eurosur* est actuellement négociée et une proposition concernant les *règles pour la surveillance des frontières maritimes extérieures* vient d'être présentée.

Le *paquet sur la gouvernance de l'espace Schengen* est toujours en cours de négociation, tandis que le *SIS II* est désormais enfin opérationnel. Depuis 2011, le *VIS* est appliqué avec succès en Afrique du Nord et est déployé successivement dans d'autres régions. La gestion de ces systèmes ainsi que de celui de l'*Eurodac* est reprise par l'*Agence IT* (règlement (UE) n° 1077/2011).

Concernant la politique en matière de visa, les annexes du *règlement (CE) n° 539/2001* ont été modifiées eu égard notamment aux pays des Balkans occidentaux et une nouvelle proposition a été présentée. La Commission a également proposé une révision du *mécanisme de réciprocité* du règlement (CE) n° 539/2001 et la création d'un *mécanisme de suspension*, propositions qui sont en cours de négociation, tandis que des situations de non-réciprocité persistent, en particulier pour certains des nouveaux États membres. Plusieurs *accords visant à faciliter la délivrance des visas* ont également été approuvés, alors que d'autres sont à différents stades préparatoires.

Un débat sur l'évolution de la politique commune des visas a été ouvert grâce à la *communication sur les retombées économiques de la politique des visas*, tandis qu'une

communication sur la possibilité d'un *mécanisme européen commun de délivrance de visas* est attendue l'année prochaine.

### **"Une Europe faisant preuve de responsabilité et de solidarité et travaillant en partenariat en matière d'immigration et d'asile"**

Des résultats concrets pourraient être obtenus concernant la migration légale, grâce à l'adoption de la *directive relative au permis unique* (directive 2011/98/UE). Les travaux continuent sur les propositions relatives aux *travailleurs saisonniers* et aux *transferts au sein d'une même société*. La proposition de *conditions d'entrée et de séjour pour les étudiants et les chercheurs* a été présentée.

L'*approche globale sur la question des migrations* se poursuit.

Par ailleurs, les travaux dans ce domaine se concentrent en grande partie sur le débat et l'échange des meilleures pratiques. Cela vaut tout particulièrement dans le domaine de l'*intégration*.

Dans le cadre de la lutte contre la migration clandestine, les travaux concernant les *accords de réadmission* se sont poursuivis et la Commission en a présenté une *évaluation*.

Des progrès majeurs ont été accomplis en mettant un terme à l'ensemble des négociations relatives au *régime d'asile européen commun* (RAEC). À la suite de l'adoption de la *directive relative aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile* (directive 2011/95/UE), un accord a été conclu concernant la révision des *règlements Dublin et Eurodac* ainsi que sur les *directives relatives aux conditions d'accueil et aux procédures d'asile*. La dimension extérieure a été renforcée par l'adoption du *programme européen commun de réinstallation* (décision n° 281/2012/UE).

Grâce à la création du *Bureau européen d'appui en matière d'asile* (règlement (UE) n° 439/2010), l'Union est de plus en plus en mesure de fournir un soutien pratique.

Dans ce domaine, l'accent va dorénavant être placé sur la mise en œuvre, la fourniture concrète de la *solidarité* (fondée sur l'article 80 du traité FUE) et de nouveaux débats, car plusieurs documents stratégiques concernant, par exemple, l'*adhésion à la convention de Genève*, le *traitement commun* et la *relocalisation* font défaut.

#### **IV. Vers une évaluation des progrès réalisés**

Dans les prochains mois, nous discuterons de la manière dont nous allons évaluer les progrès réalisés jusqu'à présent. Les questions suivantes pourraient faire l'objet d'une discussion:

- Quelles sont les évolutions positives, notamment pour les citoyens, qui devraient être mises en avant et quels éléments font encore défaut?
- Si des objectifs n'ont pas été atteints, quelle en est la cause? La volonté politique est-elle

suffisante? Manque-t-on d'outils et de ressources particulières? Le délai imparti était-il trop court? Quelle est l'incidence des retards des initiatives de la Commission? Quelles sont les raisons des blocages au Conseil? Les "rouages interinstitutionnels", notamment le système de trilogue, fonctionnent-ils?

- Le Parlement a-t-il participé de manière adéquate aux différentes actions? A-t-il été capable d'adapter ses méthodes de travail à ses nouveaux pouvoirs?

- Quelles initiatives jugeons-nous nécessaires à l'avenir?