



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 10.6.2009
COM(2009) 262 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION
AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL**

Un espace de liberté, de sécurité et de justice au service des citoyens

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Un espace de liberté, de sécurité et de justice au service des citoyens

Une liberté plus grande dans un environnement plus sûr

1. INTRODUCTION

Les citoyens veulent vivre dans une Union européenne prospère et pacifique au sein de laquelle leurs droits sont respectés et leur sécurité protégée. Ils veulent pouvoir voyager librement, et choisir de s'installer temporairement ou de manière permanente dans un autre pays européen pour étudier, travailler, fonder une famille, créer une entreprise ou bien prendre leur retraite. Ils sont cependant inquiets de voir que le contexte de stabilité et sécurité qui a prévalu en Europe ces dernières années est menacé par des crises et des phénomènes globaux.

Les difficultés économiques et politiques auxquelles le monde et en particulier l'Union européenne sont confrontés comme les défis complexes de l'avenir appellent des solutions globales et durables. Dans un monde où la mobilité se développe à l'échelle planétaire, les citoyens européens sont dès lors en droit d'attendre une action européenne efficace et responsable dans ces domaines qui les touchent de si près.

Vers une Europe des citoyens dans un espace de liberté, de sécurité et de justice

La liberté, la sécurité et la justice sont des valeurs clés qui constituent des composantes majeures du modèle de société européen. Elles sont une des pierres angulaires du modèle d'intégration européen. L'Union européenne a déjà mis en place pour ses citoyens un marché unique, une union économique et monétaire, et la capacité de faire face aux défis politiques et économiques globaux. Elle a également réalisé des progrès importants dans l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice; la priorité doit maintenant être de mettre le citoyen au centre de ce projet.

Des progrès considérables ont été accomplis

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

Les exemples de réussite des dix dernières années sont nombreux:

- La levée des contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen permet maintenant à plus de 400 millions de citoyens de vingt-cinq pays de voyager de la péninsule ibérique aux États baltes et de Grèce en Finlande sans contrôle aux frontières. La gestion des frontières extérieures de l'Union se fait d'une façon plus

cohérente, notamment par la création et la mise en place opérationnelle de l'agence Frontex.

- Les bases d'une politique commune de l'immigration ont été établies. Elles comportent notamment l'établissement de normes assurant plus d'équité et de prévisibilité pour l'immigration légale, un agenda commun pour favoriser l'intégration au sein des sociétés européennes ainsi qu'une action renforcée contre l'immigration irrégulière et le trafic d'êtres humains. Des partenariats avec les pays tiers ont également été mis en place pour gérer de manière concertée les questions liées aux migrations.
- Les bases d'un système d'asile européen commun pour les personnes ayant besoin de protection internationale ont été mises en place, y compris du point de vue opérationnel grâce au Bureau de Soutien à l'Asile. Une politique commune de visas a été développée avec succès, augmentant la transparence ainsi que la sécurité juridique pour toutes les personnes impliquées.
- Un niveau élevé de confiance entre les autorités nationales a été promu. Dans le domaine pénal, les échanges d'informations ont en particulier été améliorés. Par exemple, les autorités policières peuvent obtenir des informations d'un autre État membre, si elles sont disponibles, sans contrainte majeure.
- Le mandat d'arrêt européen, qui a aussi réduit significativement l'effort exigé pour l'extradition des criminels, a ramené les délais de procédure, d'une année à entre 11 jours et 6 semaines.
- Des efforts pour lutter contre le terrorisme et le crime organisé, y compris la cybercriminalité, ainsi que pour protéger les infrastructures critiques, ont été déployés.
- Des progrès ont également été accomplis dans le domaine civil et commercial. Les citoyens de l'UE disposent dorénavant de moyens plus simples et plus rapides pour faire valoir leurs créances dans des situations transfrontalières. Des règles communes sur la loi applicable à la responsabilité civile et aux contrats ont été établies. La protection des enfants a été améliorée, notamment pour assurer qu'ils puissent maintenir des contacts réguliers avec leurs parents après une séparation, et pour dissuader les enlèvements dans l'UE.

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

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

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

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

Les défis à venir

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

Les exemples suivants sont représentatifs des multiples défis à venir:

- Plus de 8 millions d'Européens exercent aujourd'hui leur droit à vivre dans l'État Membre de leur choix, une tendance qui est destinée à se renforcer à l'avenir. Cependant, les citoyens sont encore confrontés à de nombreux obstacles pour l'exercice de ce droit, expression majeure de la citoyenneté de l'Union.
- Les questions de justice civile vont devenir plus importantes. On compte déjà 1 succession sur 10 dans l'Union ayant une dimension internationale.
- La cybercriminalité ne connaît pas de frontières et est en constante évolution. En 2008, 1500 sites internet marchands et non marchands présentant des contenus à caractère pédopornographique ont été recensés.
- Le terrorisme reste une menace pour l'Union. En 2007, près de 600 attaques terroristes (échouées, déjouées ou exécutées) ont eu lieu dans onze États membres de l'Union.
- Il y a 1636 points désignés comme points d'entrée sur le territoire de l'Union et en 2006, le nombre de passages a été d'environ 900 millions. Dans un monde ouvert dans lequel la mobilité des personnes est croissante, assurer une gestion efficace des frontières extérieures de l'Union représente un défi majeur.
- En 2006, 18.5 millions de ressortissants de pays tiers ont été enregistrés dans l'Union, à savoir presque 3,8% de la population totale. Les pressions migratoires sont susceptibles d'augmenter. Ceci est dû à la croissance démographique et à la pauvreté dans plusieurs pays d'origine ainsi qu'au vieillissement de la population européenne.

Entre 2008 et 2060, le nombre de personnes en âge de travailler devrait décliner de 15% soit près de 50 millions de personnes.

- Selon les estimations, environ 8 millions d'immigrés irréguliers vivent sur le territoire de l'Union européenne, nombre d'entre eux travaillant dans l'économie informelle. Faire face aux facteurs d'attraction de l'immigration clandestine et rendre efficaces les politiques de lutte contre la migration irrégulière sont des questions majeures pour les années à venir.
- Malgré l'existence d'un système commun d'asile, une plus grande homogénéité dans le traitement par les États membres des demandes d'asile reste à atteindre, car actuellement les taux de reconnaissances sont très variables. En 2007, 25% des décisions en première instance ont octroyé un statut de protection (réfugié ou protection subsidiaire). Cette moyenne cache des différences importantes: certains États membres ne reconnaissant la protection que dans très peu de cas, tandis que d'autres ont un taux de reconnaissance proche de 50%.

Un nouveau programme multi annuel

L'Union doit se doter d'un nouveau programme multi annuel qui, à partir des progrès et en tirant les leçons des faiblesses actuelles, se projette vers l'avenir avec ambition. Ce nouveau programme devra définir des priorités pour les cinq prochaines années, pour relever les défis à venir et rendre plus tangibles pour les citoyens les bénéfices de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

La construction de l'espace de liberté, de sécurité et de justice ne se conçoit pas sans une dimension externe forte, cohérente avec la politique extérieure de l'Union européenne, et qui doit contribuer au rayonnement de nos valeurs en les promouvant dans le respect des obligations internationales relatives aux droits de l'homme. Aucun des objectifs poursuivis dans le cadre de cet espace ne sera atteint sans la mise en œuvre efficace des instruments appropriés de politique externe. Inversement, en s'engageant avec les Pays tiers dans le contexte de partenariats et les organisations internationales dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, l'Union renforce l'efficacité de sa politique extérieure.

Les priorités politiques

La thématique centrale du nouveau programme sera de "**construire l'Europe des citoyens**". Toute action future sera centrée sur le citoyen et devra prendre en compte les priorités principales suivantes:

1. **Promouvoir les droits des citoyens – une Europe des droits:** l'espace de liberté, de sécurité et de justice doit être avant tout un espace unique de protection des droits fondamentaux, au sein duquel le respect de la personne et de la dignité humaine ainsi que des autres droits consacrés dans la Charte des droits fondamentaux constitue une valeur essentielle. Il s'agit par exemple de préserver l'exercice de ces libertés et la sphère privée du citoyen au delà des frontières nationales, notamment via la protection de ses données personnelles; de prendre en compte les besoins particuliers des personnes vulnérables; d'assurer le plein exercice de ses droits spécifiques, y compris dans des pays tiers.

2. **Faciliter la vie des citoyens – une Europe de la justice:** la réalisation d'un espace européen de la justice doit être approfondie afin de dépasser la fragmentation actuelle. En priorité, il s'agit de mettre en place des mécanismes pour faciliter l'accès des personnes à la justice afin qu'elles puissent faire valoir leurs droits partout dans l'Union. En matière contractuelle et commerciale, ceci permettra d'offrir aux acteurs économiques les outils nécessaires pour profiter pleinement des opportunités du marché intérieur. Il faudra aussi améliorer la coopération entre les professionnels de justice, et mobiliser des moyens pour supprimer les entraves à la reconnaissance des actes juridiques dans d'autres États membres.
3. **Protéger les citoyens – une Europe qui protège:** une stratégie de sécurité intérieure devrait être développée pour améliorer encore la sécurité au sein de l'Union et protéger ainsi la vie et l'intégrité des citoyens européens. La stratégie d'action concernera le renforcement de la coopération en matière de police et de justice pénale ainsi qu'un accès plus sécurisé au territoire européen..
4. **Promouvoir une société plus intégrée pour le citoyen – une Europe solidaire:** une priorité importante au cours des années à venir sera de consolider et de mettre véritablement en œuvre une politique d'immigration et d'asile, qui garantit la solidarité entre les États Membres et le partenariat avec les pays tiers. Elle devra offrir un statut clair et commun pour les immigrés légaux. Des liens plus forts entre immigration et besoins du marché du travail européen devront être développés ainsi que des politiques ciblées d'intégration et éducation. La mise en œuvre effective des instruments disponibles pour combattre l'immigration irrégulière devra être améliorée. La cohérence avec l'action extérieure de l'Union est cruciale pour la gestion de ces politiques. L'Union devra également confirmer sa tradition humanitaire en offrant généreusement sa protection à celles et ceux qui en ont besoin.

Les instruments

La mise en œuvre du prochain programme pluriannuel suppose, pour être couronnée de succès, le respect d'une **méthode**. Celle-ci se fondera sur cinq axes principaux:

(i) En atteignant progressivement leur maturité, les politiques développées dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, se soutiennent mutuellement, et renforcent leur cohérence. Pour les années à venir, elles doivent **s'intégrer harmonieusement dans les autres politiques de l'Union**.

(ii) Afin de réduire l'écart significatif entre les normes et politiques adoptées au niveau européen et leur **mise en œuvre au niveau national**, d'avantage d'attention devrait être prêtée à cette dernière. Au-delà de la transposition juridique, il faut accompagner la mise en œuvre par des mesures d'appui concrètes (i.e. renforcement des réseaux professionnels).

(iii) **L'amélioration de la qualité de la législation européenne** doit rester une priorité. L'action de l'Union doit se concentrer là où elle peut apporter une réponse appropriée aux problèmes du citoyen. Il faut réfléchir au possible impact des propositions sur les citoyens et leurs droits fondamentaux, l'économie, l'environnement, au moment même de leur conception. Bien que récent, l'acquis est important et des évolutions institutionnelles successives dans ce domaine ont accru sa complexité. Celle-ci est certainement une des sources des difficultés d'application rencontrées.

(iv) Les citoyens comptent voir des résultats de l'action de l'Union. **Améliorer l'utilisation de l'évaluation** des instruments adoptés et des agences établies constitue une priorité.

(v) Il faut s'assurer que les priorités politiques sont accompagnées des **moyens financiers** adéquats qui permettent leur mise en œuvre et soient clairement à leur service. Les instruments budgétaires de l'avenir devront être à la hauteur de l'ambition politique du nouveau programme multi-annuel et se fonder sur une évaluation de l'efficacité des instruments actuels.

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

Dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice, le respect de la personne et de la dignité humaine, exprimés dans la Charte, constitue une valeur essentielle. Les citoyens peuvent circuler librement et jouir pleinement de leurs droits dans cet espace sans frontières internes.

Le système de protection des droits fondamentaux dans l'ordre juridique de l'Union est particulièrement développé. L'Union comme les États membres peuvent par exemple s'appuyer sur l'expertise de l'Agence des Droits Fondamentaux. Symbole politique fort, **l'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme** complétera ce système de protection. Elle favorisera la poursuite du développement harmonieux des jurisprudences de la Cour de justice des Communautés européennes et de la Cour européenne des droits de l'homme.

L'Union est un espace de valeurs communes partagées. Ces valeurs sont incompatibles avec les crimes des régimes totalitaires. La mémoire des crimes contre l'humanité doit être partagée par tous dans une perspective de réconciliation. L'Union doit à cet égard jouer un rôle de facilitateur dans le respect des démarches propres à chaque État.

Ces valeurs fondent la citoyenneté européenne et leur respect est un critère essentiel d'adhésion à l'Union. La citoyenneté européenne s'ajoute et complète la citoyenneté nationale. Elle confère des droits et obligations spécifiques aux citoyens européens, qui doivent se décliner de façon concrète et effective.

2.1. Plein exercice du droit à la libre circulation

La citoyenneté de l'Union permet la mobilité des citoyens dans l'Union européenne. Cependant, les citoyens se heurtent à des obstacles lorsqu'ils décident de vivre ou de voyager dans un autre État Membre que celui de leur nationalité. L'application effective de la directive sur la libre circulation des citoyens est une priorité et la Commission entend renforcer la politique d'accompagnement de sa mise en œuvre en veillant à une correcte transposition et application des règles en vigueur par les États membres. La liberté de circulation implique aussi des obligations de la part de ceux qui en bénéficient. La Commission examinera comment aider les autorités des États membres à lutter efficacement contre les abus de ce principe fondamental de l'Union. Elle publiera des lignes directrices pour expliciter sa politique en la matière.

Il faut, par ailleurs, aider les citoyens lorsqu'ils sont confrontés à certaines démarches administratives ou juridiques à l'occasion de l'exercice de leur droit à la libre circulation. C'est pourquoi doit être mis en place un système leur permettant de disposer facilement et sans frais additionnels des principaux actes d'état civil. Ce système devra permettre de surmonter les barrières linguistiques éventuelles et d'assurer la force probante de ces

documents. A terme la reconnaissance mutuelle des effets attachés aux actes d'état civil, devra faire l'objet d'une réflexion approfondie.

2.2. Vivre ensemble dans un espace qui respecte la diversité et protège les plus vulnérables

La diversité fait la richesse de l'Union, qui doit offrir un environnement sûr où les différences sont respectées et les plus vulnérables protégés.

La lutte contre **les discriminations, le racisme, l'antisémitisme, la xénophobie et l'homophobie** doit être poursuivie avec détermination. L'Union utilisera pleinement les instruments existants, en particulier les programmes financiers. Le contrôle de l'application des législations, y compris de la nouvelle décision-cadre sur le racisme et la xénophobie, devra être renforcé.

Les **droits de l'enfant** - à savoir le principe de la primauté de son intérêt, le droit de vivre, de survivre et de se développer, la non discrimination et le respect des ses opinions - tels qu'affirmés dans la Charte et dans la Convention des Nations-Unies relative aux droits de l'enfant, concernent potentiellement toutes les politiques de l'Union. Ils doivent être systématiquement pris en compte. Il faut pour cela identifier les actions pour lesquelles l'Union peut apporter une valeur ajoutée. Une attention spécifique sera accordée aux enfants en situation de particulière vulnérabilité, notamment dans le contexte de la politique d'immigration (mineurs non accompagnés, victimes de la traite).

L'Union et les États membres doivent unir leurs efforts pour la pleine insertion des groupes vulnérables et en particulier des **Roms** dans la société en promouvant leur intégration dans le système scolaire et le marché de travail et en luttant contre la violence dont ils peuvent faire l'objet. L'Union mobilisera de façon ciblée les fonds structurels à cette fin et veillera à la bonne application des textes existants pour lutter contre les discriminations dont ils peuvent être victimes. La société civile aura un rôle particulier à jouer.

Plus généralement, la **protection, y compris juridique, des personnes les plus vulnérables, des femmes victimes de violences, des personnes dépendantes** doit être renforcée. Un soutien financier approprié sera apporté notamment à travers le programme Daphné. L'Union agira également dans ce sens dans sa politique externe.

2.3. Protection des données à caractère personnel et de la vie privée

L'Union doit répondre au défi posé par un échange accru de données personnelles en respectant pleinement la protection de la vie privée. Les droits à la vie privée et à la protection des données à caractère personnel sont garantis par la Charte.

Un régime complet de protection devrait être mis en place. L'Union doit assurer une action globale et renouvelée de protection des données du citoyen au sein de l'Union et dans le cadre de ses relations avec des pays tiers. Elle doit également prévoir et régler les circonstances dans lesquelles des autorités publiques dans l'exercice de leurs fonctions légitimes pourraient, le cas échéant, porter des limitations nécessaires à l'application de ces règles.

Les évolutions technologiques actuelles sont très rapides. Elles transforment la communication entre les personnes et les organisations publiques et privées. Dans ce contexte, il est nécessaire de réaffirmer un certain nombre de principes : finalité,

proportionnalité et légitimité du traitement, durée limitée de conservation, sécurité et confidentialité, respect du droit des personnes et contrôle par une autorité indépendante.

Le cadre juridique actuel instaure un niveau élevée de protection. A la lumière des changements technologiques rapides, **des initiatives complémentaires**, législatives ou non, pourront s'avérer nécessaires pour maintenir une application efficace des ces principes.

Le respect des principes de protection des données devra également être assuré par le développement de **nouvelles technologies** appropriées, grâce à l'amélioration de la coopération entre les secteurs public et privé, en particulier dans le domaine de la recherche. La mise en place d'une **certification européenne** doit être examinée pour les technologies, produits et les services « respectueux de la vie privée ».

Enfin, une protection effective suppose une bonne connaissance des droits et des risques encourus (notamment sur Internet). **Des campagnes d'information et de sensibilisation** devront être menées en particulier auprès des personnes les plus vulnérables.

D'un point de vue plus global, l'Union doit jouer un rôle moteur dans le développement et la promotion de **standards internationaux** en matière de protection des données à caractère personnel et dans la conclusion d'instruments internationaux appropriés, bilatéraux ou multilatéraux. Les travaux menés avec les États-Unis pour la protection des données pourraient servir de référence pour des accords ultérieurs.

2.4. Participer à la vie démocratique de l'Union

Le droit de voter et d'être candidat aux élections municipales et européennes dans un autre État membre que celui d'origine est la traduction politique de la citoyenneté européenne. Pourtant, l'exercice réel de ce droit est peu satisfaisant et doit être facilité au travers de campagnes de communication et d'information concernant les droits liés à la citoyenneté de l'Union.

En vue des élections européennes de 2014, il convient de réfléchir à des mesures incitatives pour les citoyens : une approche ambitieuse pour des campagnes électorales se concentrant sur les véritables débats européens devra être favorisée. Faciliter toutes les opérations de vote pour les citoyens et l'inscription sur les listes électorales ainsi que voter pendant la semaine du 9 mai contribueront à cette démarche.

D'une manière plus générale, il convient également d'examiner, sur la base de rapports réguliers conformément aux dispositions du Traité ¹, comment compléter les droits des citoyens résidant dans un autre État membre afin d'accroître leur participation à la vie démocratique de l'État membre où ils résident.

2.5. Bénéficiaire d'une protection dans les pays tiers

Les 27 États membres ne sont tous représentés à l'étranger que dans trois des 166 pays tiers. 8,7% des citoyens européens, soit sept millions de personnes voyagent dans un pays où leur État n'est pas représenté.

¹ Article 22 TCE.

Tout citoyen de l'Union se trouvant dans un pays tiers où son propre État membre n'est pas représenté a droit à une protection de la part des autorités diplomatiques et consulaires de tout autre État membre, dans les mêmes conditions que les nationaux de cet État. Ce droit fondamental, consacré par les traités, reste pourtant largement méconnu et inappliqué. Des actions de communication ciblées sur ce droit doivent donc être menées.

Pour rendre effective la protection consulaire, il faut **renforcer le cadre de coordination et de coopération** existant: clarifier le concept d'État pilote en cas de crise, établir des critères communs pour la définition de la notion d'État membre non représenté et assurer la prise en charge financière des rapatriements sur base des instruments communautaires existants seront trois axes essentiels de cette réforme. Par ailleurs, des exercices d'alerte en situations de crise seront organisés.

2.6. Renforcer la protection civile

Le mécanisme communautaire de protection civile doit être renforcé afin d'aider et compléter les actions des États membres dans le domaine de la protection civile. La coopération en matière d'analyse des risques, incluant les aspects régionaux, doit être développée pour permettre la définition d'objectifs et d'actions communs. Dans le même temps, la capacité de réponse de l'Union doit être renforcée en organisant mieux les mécanismes d'assistance et l'interopérabilité des moyens à mettre en œuvre. Le MIC (Centre d'Information et de Suivi) doit devenir un vrai centre opérationnel disposant de capacités d'analyse et de planification.

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

Dans un espace marqué par une mobilité croissante, la priorité devrait être de développer et promouvoir un espace judiciaire européen pour le citoyen, en abrogeant les obstacles qui subsistent à l'exercice de leurs droits. Ainsi, les décisions judiciaires doivent être reconnues et exécutées d'un État membre à l'autre sans difficulté. Les systèmes judiciaires des 27 États membres devraient pouvoir fonctionner ensemble, de manière cohérente et efficace, dans le respect des traditions juridiques nationales.

Le principe de reconnaissance mutuelle constitue la pierre angulaire de la construction de l'Europe de la justice. Les progrès juridiques importants réalisés au cours des années écoulées doivent être consolidés et mis en œuvre avec détermination. Ils ne pourront toutefois se concrétiser sans renforcer la confiance mutuelle entre les acteurs du monde judiciaire.

Le développement de l'Europe judiciaire suppose également que l'Union se dote d'un socle de normes communes. C'est en particulier le cas pour lutter contre certains types de criminalité transfrontière particulièrement grave ou pour assurer la mise en œuvre efficace des politiques de l'Union.

L'espace judiciaire européen doit aussi permettre aux personnes de faire valoir leurs droits partout dans l'Union en facilitant l'accès à la justice. Il doit offrir aux acteurs économiques les outils nécessaires pour profiter pleinement des opportunités du marché unique, particulièrement en temps de crise économique.

3.1. Poursuivre la mise en œuvre de la reconnaissance mutuelle

En matière civile, les décisions judiciaires doivent être exécutées directement et sans autre mesure intermédiaire. Il faudra donc **abolir de manière générale la procédure d'exequatur** des décisions civiles et commerciales encore trop souvent nécessaire pour l'exécution de

décisions rendues dans d'autres États Membres. Cela nécessitera au préalable l'harmonisation des règles de conflits de lois dans les domaines visés.

Par ailleurs, la reconnaissance mutuelle pourrait être étendue à des **matières encore non couvertes** et essentielles pour la vie quotidienne telles que les successions et les testaments, les régimes matrimoniaux et les conséquences patrimoniales de la séparation des couples.

De manière générale, les instruments adoptés devront être regroupés dans un code de la coopération judiciaire civile pour faciliter leur mise en œuvre.

En matière pénale, le principe de la reconnaissance mutuelle doit s'appliquer à tous les stades de la procédure. Des progrès importants ont été réalisés pour améliorer la reconnaissance mutuelle des peines prononcées.

Par ailleurs, la reconnaissance mutuelle doit s'étendre à **d'autres types de décisions** qui, selon les États Membres, peuvent avoir un caractère soit pénal, soit administratif. Ainsi, les témoins ou les victimes d'infraction peuvent faire l'objet de mesures de protection particulière. Celles-ci doivent être appliquées d'un État membre à l'autre. De même, certaines amendes, dont la nature pénale ou administrative varie selon les États membres, doivent pouvoir être exécutées entre États, dans le but notamment de renforcer la sécurité routière et plus généralement, d'assurer le respect des politiques de l'Union.

L'Union doit viser la reconnaissance mutuelle des décisions des **déchéances** de droit et, à cette fin, favoriser les échanges d'information systématiques entre États membres. Les déchéances le plus susceptibles d'affecter la sécurité des personnes ou la vie économique doivent être abordées par priorité : interdiction d'exercer certaines professions, retrait du permis de conduire, déchéance du droit d'être administrateur de société ou de participer à des marchés publics etc. Dans le contexte actuel de crise économique, l'Union doit être particulièrement vigilante pour empêcher que des comportements abusifs et préjudiciables au bon fonctionnement du marché puissent se reproduire impunément d'un État membre à l'autre.

3.2. Renforcer la confiance mutuelle

La reconnaissance mutuelle a pour conséquence que les décisions rendues au niveau national ont un impact dans les autres États membres, en particulier sur leur système judiciaire. Des mesures visant à renforcer la confiance mutuelle s'imposent afin de pouvoir bénéficier pleinement de ces avancées.

Il faut **mieux accompagner la mise en œuvre des instruments**, notamment auprès des professionnels. Eurojust et les réseaux judiciaires européens civil et pénal doivent être mobilisés d'avantage afin d'améliorer l'application concrète et effective du droit européen par tous les praticiens. Il faut aussi mettre à la disposition des autorités judiciaires des outils d'appui en utilisant notamment les moyens électroniques (aide à la traduction, mise en place d'un espace de communication sécurisé, vidéoconférence, etc.).

Si l'Europe de la justice se construit en respectant la diversité des systèmes nationaux, cette diversité ne doit pas être source d'incompréhension mutuelle. Il est donc essentiel de multiplier les occasions d'échanges entre professionnels de la justice. Les différents réseaux de professionnels doivent, avec l'aide de l'Union, se renforcer, se coordonner et mieux se structurer. Le fonctionnement du **Forum de la Justice** doit être amélioré.

Il est crucial d'accroître et de systématiser l'effort de **formation** pour toutes les professions judiciaires, y compris les juridictions administratives. D'ici la fin du programme pluriannuel, on devrait poursuivre l'objectif d'une formation européenne systématique pour tous les nouveaux juges et procureurs à une étape de leur cursus de formation ; au moins la moitié des juges et procureurs de l'Union devrait avoir suivi une formation européenne ou participé à un échange avec un autre État. Les États membres sont responsables en priorité en ce domaine et l'Union doit soutenir financièrement leur effort. Le Réseau Européen de Formation Judiciaire (REFJ) devrait être renforcé et doté d'une structure et de moyens au niveau de ces ambitions. Par ailleurs, des programmes d'enseignement à distance (e-learning) et des supports de formation communs devront être développés pour former les professions judiciaires aux mécanismes européens (relations avec la Cour de justice, utilisation des instruments de reconnaissance mutuelle et de la coopération judiciaire, droit comparé, etc.). La formation européenne doit devenir systématique pour tous les nouveaux juges et procureurs à une étape de leur cursus de formation.

Comme dans d'autres domaines, le développement de la reconnaissance mutuelle doit, en matière judiciaire, s'accompagner d'un renforcement de **l'évaluation**. Celle-ci doit porter notamment sur l'effectivité des instruments juridiques et des politiques adoptées au niveau communautaire. Elle doit aussi, le cas échéant, appréhender les obstacles au bon fonctionnement de l'espace de justice européen. L'évaluation devrait être périodique et faciliter une meilleure connaissance des systèmes nationaux afin de dégager des bonnes pratiques.

L'Union devrait dès lors soutenir les efforts des États membres pour l'amélioration de la qualité de leurs systèmes judiciaires en favorisant les échanges de bonnes pratiques et le développement de projets novateurs en matière de modernisation de la justice². A court terme un programme pilote pourra être organisé à cette fin.

Dans les pays tiers et en particulier les pays de l'élargissement, l'Union s'est dotée d'instruments tels que le jumelage ou les « peer reviews » visant à promouvoir les réformes de la justice et le renforcement de l'État de droit. Ces actions doivent être poursuivies.

3.3. Se doter d'un socle de normes communes

Le développement de l'espace judiciaire européen nécessite aussi un certain niveau de rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des États membres.

En matière pénale, en particulier s'agissant du terrorisme, de la criminalité organisée et des atteintes aux intérêts financiers de l'Union, seule l'action au niveau européen peut donner des résultats efficaces. Il faut donc poursuivre le rapprochement du droit matériel concernant certaines **infractions graves, typiquement transfrontalières** qui doivent faire l'objet de définitions et de sanctions communes. Ce rapprochement permettra d'approfondir la reconnaissance mutuelle et, dans certains cas, de parvenir à la suppression presque totale des motifs de refus de reconnaître les décisions des autres États membres.

Par ailleurs, dans le respect de la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés, la mise en œuvre de certaines politiques de l'Union pourrait exiger la définition d'infractions et

² L'Union devra se référer en particulier aux travaux de la Commission Européenne Pour l'Efficacité de la Justice (CEPEJ) du Conseil de l'Europe.

de sanctions communes pour assurer son efficacité, comme cela a été partiellement le cas en matière d'environnement et de transports.

En matière civile, il faut établir sur le plan européen des normes minimales concernant certains aspects de procédure civile en lien avec les besoins de la reconnaissance mutuelle. Par ailleurs, de telles normes devront être établies pour la reconnaissance des décisions portant sur la responsabilité parentale (y compris celles portant sur le droit de garde). Enfin, le bon fonctionnement de l'espace judiciaire européen exige parfois qu'une juridiction nationale applique la loi d'un autre État membre. L'Union devra réfléchir comment éviter la disparité des pratiques actuelles en cette matière.

3.4. Les bénéfices pour les citoyens d'un espace judiciaire européen

3.4.1. Faciliter l'accès à la justice

Faciliter l'accès à la justice est essentiel pour profiter pleinement des opportunités de l'espace judiciaire européen, en particulier dans les procédures transnationales. A cet égard, les mesures adoptées concernant **l'aide juridictionnelle** doivent être renforcées. En parallèle, il faudra continuer à améliorer les systèmes de modes alternatifs de règlement de litiges particulièrement en ce qui concerne le droit des consommateurs.

Il faut aider les citoyens à surmonter les **barrières linguistiques** qui peuvent rendre plus difficile leur accès à la justice : recours accru aux mécanismes de traduction automatique lorsque c'est possible, recherche de l'amélioration de la qualité de l'interprétation et de la traduction en justice, mutualisation des ressources disponibles dans les États membres via notamment l'interconnexion des bases de données des interprètes et traducteurs ou encore recours éventuel à l'interprétation à distance via des vidéo conférences.

E-justice constitue par ailleurs une excellente opportunité. Le portail européen sera un moyen de mieux informer les personnes sur leurs droits et de leur donner accès à une série d'informations sur les différents systèmes judiciaires. Le recours à la vidéoconférence doit être davantage utilisé, par exemple pour épargner aux victimes des déplacements inutiles. Certaines procédures européennes (par exemple l'injonction de payer européenne ou le règlement de litiges de faible montant) pourront à moyen terme se faire en ligne. En conformité avec les règles sur la protection des données, certains registres nationaux seront interconnectés progressivement (par exemple les registres d'insolvabilité des personnes ou des entreprises).

Certaines formalités de **légalisation des actes et documents** constituent également un obstacle ou une charge excessive. Tenant compte des possibilités liées à l'utilisation des nouvelles technologies, y compris le développement des signatures digitales, l'Union devra envisager la **suppression de toute formalité de légalisation des actes authentiques** entre les États membres. Le cas échéant, il faudra envisager la création d'actes authentiques européens.

Enfin, l'Union renforcera sa législation de protection des victimes d'infractions et offrira un soutien renforcé aux dispositifs qui permettent de leur apporter une aide concrète, notamment à travers les réseaux européens.

3.4.2. Soutenir l'activité économique

L'espace judiciaire européen doit soutenir le bon fonctionnement de l'activité économique dans le cadre du marché intérieur en particulier en période de crise.

La rapidité des procédures ainsi que l'efficacité de l'exécution des décisions de justice doivent être renforcées par des **mesures provisoires et conservatoires** (par exemple en créant une procédure de saisie bancaire européenne, et en renforçant la transparence des avoirs).

Il faut par ailleurs **sécuriser les relations contractuelles**. Les différences entre les législations des États membres en matière de droit des contrats peuvent en effet, empêcher les acteurs économiques de profiter pleinement des opportunités du marché unique.

Des **contrats modèles** entre personnes privées ou entre PME, utilisables sur base volontaire, traduits en différentes langues et servant de référence dans la vie des affaires, devront être aussi élaborés sur la base des éléments déjà développés.

Au-delà, un régime spécifiquement européen, optionnel, offert aux entreprises (28^{ème} régime) pourrait être envisagé. Ce régime, semblable à ceux élaborés dans d'autres domaines du marché intérieur, comme celui de la société européenne, du groupement d'intérêt économique européen ou de la marque communautaire, serait favorable aux développements des échanges intracommunautaires. Il introduirait un régime juridique unique directement applicable.

La **régulation du droit des affaires** contribuera au bon fonctionnement du marché intérieur. Plusieurs types d'actions peuvent être envisagées à cet égard : la fixation de règles communes déterminant la loi applicable en matière de droits des sociétés, en matière de contrats d'assurance et de cession de créances, et la convergence des régimes nationaux en matière de procédure d'insolvabilité des banques.

La crise financière actuelle a montré la nécessité de réguler les marchés financiers et d'empêcher les abus. Une étude est en cours dans le contexte de la directive sur les abus de marché dont les résultats seront connus bientôt. L'Union pourrait envisager, lorsqu'approprié, le recours au droit pénal pour sanctionner les fraudes qui peuvent mettre en danger le système financier et l'économie de l'Union européenne.

3.5. Renforcer la présence internationale de l'Union en matière judiciaire

Afin de promouvoir le commerce extérieur et de faciliter la circulation des personnes, l'Union doit développer un réseau d'accords bilatéraux avec ses principaux partenaires économiques en matière de reconnaissance et d'exécution des décisions civiles et commerciales. Une option pourrait être d'ouvrir la nouvelle convention Lugano (sur la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions civiles et commerciales) aux principaux partenaires de l'Union. Il sera également possible de travailler sur la signification et la notification des documents ou l'obtention des preuves.

En matière pénale, il faudra déterminer des priorités pour la négociation d'accords d'entraide judiciaires et d'extradition. Par ailleurs, l'Union assurera la promotion des outils de coopération judiciaire internationale en développant les échanges de bonnes pratiques et d'expérience avec les États tiers.

De manière plus générale, l'Union doit continuer d'apporter son soutien continu au secteur de la justice dans les pays partenaires afin de promouvoir l'État de droit à travers le monde. L'Union européenne poursuivra son action en vue de l'abolition de la peine de mort, de la torture et d'autres traitements inhumains dégradants.

4. UNE EUROPE QUI PROTÈGE

L'Europe offre un cadre indispensable pour protéger ses habitants contre les menaces qui ignorent les frontières. L'Union européenne doit concevoir une **stratégie de sécurité intérieure** conforme aux droits fondamentaux et qui exprime une vision commune des enjeux. Cette stratégie doit traduire une réelle solidarité entre États membres. Elle permettra de clarifier ce qui doit relever des autorités nationales et ce qui, au contraire, sera plus efficacement conduit au niveau de l'Union. Elle devra s'appuyer sur des mécanismes décisionnels permettant de déterminer des priorités opérationnelles. Elle facilitera la mobilisation des ressources nécessaires dans des domaines d'action coordonnés pour prévenir et maîtriser les principales menaces pesant sur les personnes et les collectivités.

Cette stratégie complètera utilement la stratégie de sécurité externe dont l'Union s'est dotée, renforçant ainsi le lien entre action intérieure et extérieure.

4.1. Des moyens renforcés

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

4.1.1. *Créer une culture commune*

Pour que les acteurs nationaux considèrent peu à peu l'espace européen comme l'espace naturel de leur action, la confiance mutuelle doit être considérablement renforcée. Cela requiert de multiplier, pour tous les professionnels concernés, les échanges d'expériences et de bonnes pratiques, notamment en matière d'éthique, ainsi que les formations communes et les exercices en commun. Des objectifs ambitieux doivent être fixés en cette matière, par exemple former un tiers des policiers et gardes frontières européens aux questions européennes dans les prochains cinq ans.

Des programmes d'échange spécifiques (type "**Erasmus**") devront être mis en place. La participation ciblée de pays tiers, tels les pays de l'élargissement et les pays du voisinage, pourra être aussi décidée au cas par cas.

4.1.2. *Maîtriser l'information*

La sécurité dans l'Union repose sur des mécanismes performants d'échanges d'informations entre les autorités nationales et les acteurs européens. A cette fin, l'Union doit se doter **d'un modèle européen d'information** fondé à la fois sur un renforcement de la capacité d'analyse stratégique et sur l'amélioration de la collecte et du traitement des informations opérationnelles. Ce modèle doit tenir compte des cadres existants, y compris dans le domaine douanier, et permettre de relever les défis liés à l'échange d'information avec les pays tiers.

D'une part, il conviendra de définir:

- les critères de la collecte, du partage et du traitement des informations recueillies à des fins de sécurité dans le respect des principes de protection des données ;
- un mécanisme de suivi permettant d'évaluer le fonctionnement des échanges d'informations;

- des méthodes d'identification des besoins futurs ;
- les principes d'une politique sur les transferts internationaux de données pour des besoins de sécurité dans le respect des critères élevés de protection des données.

D'autre part, l'Union doit renforcer considérablement sa capacité d'analyse et de synthèse des informations stratégiques dont elle dispose. A cet égard, les synergies entre Europol et Frontex doivent être améliorées. Les réseaux d'officiers de liaison, en place dans les États membres ou les États tiers, doivent également être mieux coordonnés et mobilisés dans cette perspective. Ces mesures permettront de décider plus rapidement des actions à entreprendre sur le plan opérationnel.

4.1.3. *Mobiliser les outils technologiques nécessaires*

Les **nouvelles technologies** doivent accompagner les évolutions contemporaines de la mobilité et les favoriser, tout en assurant la sécurité et la liberté des personnes.

A cet effet, il est nécessaire de mettre en place les politiques assurant un niveau élevé de sécurité des réseaux et de l'information dans toute l'Union européenne. Il convient d'améliorer le niveau de l'état de préparation de la sécurité et de la résilience des infrastructures critiques, y compris celles relatives aux Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) et des services.

Dans le cadre du développement du Modèle européen d'information, l'Union devra réfléchir à une véritable **architecture des systèmes d'information** en tirant profit des expériences acquises. Celle-ci assurera l'interopérabilité des solutions techniques retenues au niveau national et des systèmes européens existants ou à venir, ainsi que leur développement cohérent et adapté aux besoins identifiés. Une telle architecture permettra, de plus, des économies d'échelle au fur et à mesure du déploiement des systèmes concernés. Enfin, elle permettra la programmation au niveau national d'investissements s'inscrivant dans le cadre des objectifs de la stratégie de sécurité intérieure.

L'activité de **recherche et développement** dans le domaine de la sécurité doit être en phase avec les priorités de la stratégie de sécurité intérieure et se concentrer sur l'amélioration de l'interopérabilité, et l'identification des besoins et des technologies pertinentes, ainsi que la validation des résultats et développement de standards appropriés. Les efforts de recherche devront être en phase avec les besoins réels des usagers et soutenus par le développement des partenariats publics-privés, comme le démontre ESRI³. Les moyens disponibles pour la recherche et le développement technologique doivent être utilisés afin de répondre pleinement aux attentes des utilisateurs. A terme, la création d'un **fonds pour la sécurité intérieure** pourrait être envisagée.

4.2. **Des politiques efficaces**

La stratégie de sécurité intérieure doit se construire autour de trois domaines d'action complémentaires et désormais indissociables : le renforcement de la coopération policière, une justice pénale adaptée et une gestion de l'accès au territoire plus efficace.

³ European Security Research and Innovation Forum

4.2.1. Renforcer l'efficacité de la coopération policière européenne

Lutter contre des phénomènes criminels typiquement transnationaux est le premier objectif de la coopération policière. C'est à ce niveau que l'Union peut prouver la valeur ajoutée de son intervention. Le modèle européen d'information permettra à cet égard de faciliter le travail des services opérationnels en clarifiant les différents canaux d'échanges de données existants.

Il convient de mieux exploiter le potentiel **d'Europol**, qui devra être systématiquement informé de la création des équipes communes d'enquêtes et associé aux opérations transfrontalières importantes. Une fois clarifiés les types de données à échanger, il faudra mettre en place des mécanismes de transferts automatiques des données vers Europol. Europol doit aussi renforcer ses liens avec Eurojust afin d'assurer le suivi judiciaire de ses travaux. Enfin, Europol pourrait reprendre les missions de formation du CEPOL.

Europol devra également accroître sa dimension internationale, en approfondissant entre autres les relations avec les régions et États voisins de l'Union. Europol devrait renforcer ses liens avec les missions PESD de police et contribuer à la promotion des standards et bonnes pratiques de coopération policière européenne dans les pays tiers.

De manière plus générale, l'efficacité de la coopération policière suppose de développer **des relations étroites avec les pays tiers**. L'Union devra conclure, lorsque nécessaire, des accords de coopération policière. Dans ce cadre, il faut veiller à renforcer la complémentarité entre l'action de l'Union et celle des États membres.

Empêcher les criminels de profiter de l'espace sans frontière pour échapper aux enquêtes et aux poursuites est un autre objectif prioritaire. La recherche de l'efficacité opérationnelle doit être le critère qui détermine le niveau de coopération qu'il soit régional, national, européen, ou international. Des synergies devront être développées entre les différents acteurs nationaux, européens et internationaux (Europol, OLAF lorsque la protection des intérêts financiers de l'union est en cause, Interpol). Les expériences de coopération régionale transfrontalière doivent être approfondies et mises en réseau : développement d'un modèle de centre de coopération policière et douanière qui pourrait être utilisé lors d'évènements tels que compétitions sportives (par exemple, les JO 2012, l'Euro 2012), ou grands rassemblements, mise en place d'expériences d'évaluation transfrontalière des risques criminels.

Enfin, il est primordial pour l'Union d'être à même de **comparer les données et de renforcer la prévention** tant de la criminalité organisée que de la délinquance de proximité. Pour évaluer l'impact de son action, l'Union doit **se doter d'outils statistiques** de mesure des activités criminelles. De plus, il convient de développer une **approche commune** offrant un cadre d'intervention des acteurs locaux et nationaux (tant des services répressifs que de la société civile). Ce cadre sera établi sur les échanges de bonnes pratiques et l'élaboration en commun de standards d'action et de méthodes d'évaluation. Il faudra mieux utiliser le potentiel du Réseau européen de prévention de la criminalité (EUCPN) sur la base des résultats de l'évaluation de ses activités. La participation ciblée des pays de l'élargissement dans la mesure du possible est envisagée.

4.2.2. *Une justice pénale au service de la protection des citoyens*

Face à la criminalité transfrontalière, l'action de la justice ne doit pas être entravée par les différences entre les systèmes judiciaires des États membres.

Il faut que l'Union se dote d'un système complet d'obtention de la preuve dans les affaires transnationales. Celui-ci devra comprendre un véritable **mandat européen d'obtention de preuves** se substituant à tous les instruments juridiques existants. Automatiquement reconnu et applicable dans toute l'Union, cet instrument favorisera une coopération souple et rapide entre les États membres. Il fixera des délais d'exécution, limitera au maximum les motifs de refus. Devront également être examinés :

- un cadre juridique européen sur la preuve électronique;
- un système européen de mandat d'amener tenant compte des opportunités fournies par la vidéo conférence.
- des principes minimaux pour faciliter l'admissibilité mutuelle des preuves entre les États, y compris en matière de preuves scientifiques.

En tenant compte des changements récents de son cadre juridique, il faudra aussi **poursuivre le renforcement d'Eurojust**, notamment en matière d'investigation dans les domaines de la criminalité organisée transfrontalière.

Il faudra poursuivre les travaux sur le système **d'échange d'information entre casiers judiciaires** (ECRIS) tout en évaluant le fonctionnement des échanges. L'interconnexion des casiers judiciaires doit permettre de prévenir des infractions (par exemple lors de l'accès à certains emplois, tout particulièrement s'ils sont en relation avec des enfants). Par ailleurs, ECRIS devra être complété pour couvrir également les ressortissants des États tiers ayant fait l'objet de condamnations dans l'Union.

Parallèlement, les droits de la défense devront être renforcés. Des progrès sont essentiels non seulement pour préserver les droits individuels, mais aussi pour assurer la confiance mutuelle entre États membres et la confiance des citoyens dans l'Union. Sur la base d'un plan d'action prévoyant une approche thème par thème, les travaux sur les garanties minimales communes pourront s'étendre à la protection de la présomption d'innocence et à la détention provisoire (durée et révision des motifs de détention).

Enfin, la prison étant trop souvent un lieu de criminalisation et de radicalisation, il convient de réfléchir à un programme communautaire permettant de financer des expériences pilotes menées dans les États membres en matière d'alternative à l'emprisonnement.

4.2.3. *Un accès plus sécurisé au territoire*

Dans un monde en voie de globalisation, l'Union doit faciliter la mobilité tout en assurant la sécurité des personnes dans le cadre d'une **approche intégrée du contrôle de l'accès au territoire**.

4.2.3.1. Le contrôle et la surveillance des frontières

Développer une **gestion intégrée des frontières** suppose la poursuite de la modernisation de l'acquis de Schengen et le renforcement des **coopérations** afin d'assurer une meilleure coordination des objectifs de contrôle des différents flux (biens et personnes). Le maintien d'un haut niveau de sécurité intérieure doit aller de pair avec le respect absolu des droits de l'homme et de l'accès à la protection internationale.

La **coopération opérationnelle entre États membres à travers FRONTEX** doit être améliorée. L'agence doit jouer un rôle central dans le futur dispositif intégré de surveillance des frontières extérieures. Ses capacités opérationnelles doivent être renforcées, notamment au travers de futurs bureaux régionaux et/ou spécialisés: compétences de commandement à l'égard des opérations conjointes sur base volontaire, utilisation de moyens propres, faculté de mobiliser plus aisément les effectifs nécessaires à la conduite des opérations devront constituer à cet égard des priorités.

Les types de contrôles (sécurité, immigration, douanes) aux points de passage des frontières doivent être rationalisés notamment par une séparation des trafics privés et commerciaux aux points de passage des frontières. Dans certains cas, cette rationalisation impliquera des améliorations des infrastructures existantes et le recours accru aux nouvelles technologies (identifiants biométriques, etc.). Une coopération plus étroite entre autorités nationales permettra de simplifier les procédures rendant le franchissement des frontières plus aisé. Elle permettra aussi une utilisation optimale des ressources.

Il faudra accorder une attention toute particulière à **la situation des personnes et des groupes vulnérables**. Les besoins en matière de protection internationale ainsi que l'accueil des mineurs non accompagnés devront constituer des priorités à cet égard. La coordination des activités de FRONTEX et du Bureau européen d'appui à l'Asile pour l'accueil des personnes interceptées lors du franchissement des frontières externes sera essentielle. Dans ce contexte, l'Union européenne devra également considérer la clarification des règles internationales au regard des impératifs de contrôle et de surveillance maritimes tout en sauvegardant les obligations fondamentales de sauvetage en mer.

Le développement du **Système Européen de Surveillance des Frontières (EUROSUR)** se poursuivra. Pour 2013, une coopération entre les États membres et avec FRONTEX devra être établie pour le partage des données « de surveillance » concernant les frontières de l'est et du sud.

L'Union européenne cherchera à développer et renforcer ses liens avec des pays tiers dans le domaine de la gestion intégrée des frontières.

4.2.3.2. Les systèmes d'information

Les **développements du SIS II et du VIS⁴** seront finalisés de manière à ce que ces systèmes deviennent pleinement opérationnels. Leur gestion pourrait être stabilisée par la mise en place d'une nouvelle agence.

Un système **d'enregistrement électronique des entrées et sorties** du territoire des États membres de l'Union européenne, ainsi que des programmes de voyageurs enregistrés seront établis. Leur développement pourrait être confié à cette nouvelle agence dans la perspective d'une mise en opération à partir de 2015. L'Union se prononcera également sur l'opportunité de développer un système européen d'autorisation préalable de voyage.

4.2.3.3. La politique des visas

L'Union **doit d'abord mettre en œuvre efficacement** les instruments à sa disposition. L'entrée en vigueur du nouveau Code des Visas, ainsi que le déploiement progressif du VIS

⁴ SIS II: Schengen Information System II et VIS: Visa Information System.

permettront plus de cohérence et d'efficacité. En outre, la politique des visas constitue un levier important de la politique extérieure de l'Union. Elle doit, à ce titre, s'intégrer dans une vision plus large tenant compte des diverses priorités de politique intérieure et extérieure.

Des programmes régionaux de coopération consulaire accompagneront la mise en application progressive du VIS. Ceux-ci incluront : une formation européenne à l'attention du personnel consulaire des États membres, une programmation systématique de la création des centres communs de demande ou des accords de représentation entre États membres, des campagnes d'information et de sensibilisation dans les pays concernés et l'établissement d'un dialogue régulier avec ces pays.

Dans le contexte de cette programmation stratégique, il conviendra d'évaluer l'opportunité de favoriser la conclusion de **nouveaux accords de facilitation** en matière de délivrance de visas. La disponibilité de passeports biométriques constituera une condition préalable à la conclusion de telles négociations, qui devront porter également sur la réadmission des personnes en séjour irrégulier.

Sur la base d'évaluation systématique de la situation des pays tiers concernés, les **listes positives et négatives** feront l'objet d'une révision régulière. Les critères d'évaluation seront: la sécurité des documents de voyage, la qualité du contrôle aux frontières, la maîtrise des politiques d'asile et d'immigration, l'efficacité de la lutte contre le crime organisé et le respect des droits de l'homme, la cohérence avec la politique extérieure de l'UE par rapport à ce pays. Toutes les possibilités du dialogue politique devront être exploitées à cet égard.

Mais l'Union doit aller plus loin et envisager la création d'un **visa Schengen européen commun**. Ce visa devra être délivré si possible par une autorité consulaire commune et sur la base de critères garantissant une égalité de traitement entre tous les demandeurs. Par ailleurs la délivrance de visa devrait progressivement pouvoir se fonder non plus sur une présomption de risque liée à la nationalité mais sur **l'appréciation du risque individuel**. Cette évolution sera rendue possible par l'introduction à terme de systèmes permettant le recueil d'informations préliminaires sur les personnes souhaitant se rendre dans un État membre de l'Union européenne.

4.3. Des objectifs communs

L'Union peut apporter une plus value réelle dans la lutte contre certains types de menace qui exigent une action particulièrement coordonnée. La stratégie de sécurité intérieure devra se concentrer sur ces domaines.

4.3.1. Lutter contre la criminalité organisée internationale

L'Europe doit se fixer des priorités de politique criminelle en identifiant quelques types de criminalité contre lesquels elle mobilisera de manière privilégiée les outils qu'elle s'est forgée. Ces **domaines d'action pilote** serviront de "laboratoire d'idées et de méthodes". Lutter contre ces phénomènes criminels supposera la systématisation des échanges d'information, le plein usage des outils européens d'investigation et, le cas échéant, le développement de techniques d'enquête et de prévention communes. Les méthodes ainsi testées pourront ultérieurement être étendues à d'autres formes de criminalités particulièrement graves revêtant une dimension transfrontalière tel le trafic d'armes ou la piraterie.

La traite des êtres humains

La traite des êtres humains est un crime grave contre les droits des personnes. La lutte contre ce phénomène doit mobiliser tous les moyens d'action, alliant la prévention, la répression et la protection des victimes.

Au titre de la prévention, l'implication de la société civile doit être renforcée ainsi que la coordination entre les autorités, services, réseaux et agences compétentes. Les pays tiers doivent être encouragés à ratifier et appliquer les instruments internationaux pertinents.

Les services consulaires dans les pays d'origine doivent être mobilisés en vue d'éviter la délivrance frauduleuse de visa. Des campagnes d'information à destination des victimes potentielles, spécialement des femmes et des enfants, pourront être menées dans les pays d'origine en coopération avec les autorités locales.

La lutte contre les réseaux suppose aussi un travail de renseignement et d'analyse stratégique à mener en coopération avec les pays d'origine et de transit. Les contrôles aux frontières doivent également être renforcés pour prévenir la traite, notamment la traite des mineurs.

Les victimes doivent être protégées et assistées par diverses mesures : exonération de responsabilité pénale, légalisation du séjour, développement de mécanismes d'indemnisation, assistance à la réintégration dans la société d'origine dans le cas de retour volontaire, également pour faciliter leur coopération dans les enquêtes.

L'exploitation sexuelle des enfants et la pédopornographie

En Europe, entre 10 % et 20 % des enfants risquent d'être la cible d'agressions sexuelles. Protéger les enfants contre ces dangers est une composante importante de la stratégie des droits de l'enfant. L'Union doit développer des dispositifs de prévention. Elle doit par exemple favoriser l'échange d'informations sur les personnes condamnées pour crime pédophile entre les États membres afin de prévenir la réitération d'infraction.

Lutter contre la pédopornographie sur Internet suppose une étroite coopération avec le secteur privé afin d'identifier et de fermer ou de bloquer l'accès aux sites aux contenus pédophiles, dans le respect des procédures appropriées. Europol devra jouer un rôle moteur à cet égard en développant une plateforme de signalisation en ligne des sites pédophiles, facilitant la coopération effective entre les États membres. Cette démarche sera complétée par les actions soutenues dans le cadre du Programme pour un Internet plus sûr 2009-2013.

Enfin, une politique active de coopération internationale est nécessaire pour mettre en place des mécanismes de révocation d'adresse IP pour les fournisseurs d'accès criminels et pour faciliter la fermeture rapide des sites situés hors d'Europe.

La cybercriminalité

L'économie digitale est un facteur important de développement. L'Union doit favoriser les politiques permettant d'assurer un niveau très élevé de sécurité des réseaux.

L'Union doit clarifier les règles de compétence juridictionnelle et le cadre juridique applicable au cyberspace pour favoriser les investigations transfrontalières. Il faut mettre en place le cadre juridique qui permettra des accords de coopération entre les services répressifs et les

opérateurs. Ces accords permettront des réactions plus rapides en cas d'attaque informatique. Par ailleurs, l'action des États membres doit être mieux coordonnée à travers un réseau spécialisé regroupant les responsables nationaux de la lutte contre la cybercriminalité. Là encore, Europol jouera le rôle de centre de ressource européen par la création d'une plateforme européenne de signalement des infractions.

La criminalité économique

L'Union doit réduire les opportunités qu'offre au crime organisé une économie mondialisée, en particulier dans un contexte de crise exacerbant la vulnérabilité du système financier et se doter des moyens appropriés pour répondre à ces défis de manière efficace. A cette fin, la **capacité d'investigation et d'analyse financière criminelle** doit être développée en mutualisant les ressources, notamment en matière de formation.

En matière de blanchiment d'argent, les cellules de renseignements financiers doivent mieux coordonner leur travail. Leurs analyses pourront alimenter, dans le cadre du modèle européen d'information, une base de données sur les transactions suspectes par exemple au sein d'Europol. Par ailleurs, toutes les sources d'information disponibles doivent être mobilisées et coordonnées pour identifier les opérations suspectes de transit d'argent liquide.

Les fraudes fiscales et la corruption privée doivent être mieux réprimées. Sur les marchés financiers, la détection précoce des comportements frauduleux d'abus de marché (délits d'initié et manipulation des marchés) ainsi que celle des malversations financières doit être améliorée. Le cas échéant, des sanctions pénales doivent être prévues, notamment pour les personnes morales impliquées.

Le cadre juridique autorisant **les confiscations et saisies** étant établi, il conviendra de mettre en place dans les plus brefs délais le réseau européen des bureaux de recouvrement des avoirs criminels.

L'Union doit également se fixer des objectifs en matière de transparence et de **lutte contre la corruption**. Sur la base d'une évaluation périodique des efforts menés par l'Union et par les États membres, il faudra favoriser l'échange de bonnes pratiques sur la prévention et la répression, notamment dans le cadre du réseau anti-corruption et développer, sur la base de systèmes existants et de critères communs, des indicateurs⁵ qui permettent de mesurer les efforts dans la lutte contre la corruption. Les mesures anti-corruption dans un certain nombre de domaines de l'acquis (marché publics, contrôle financier, etc) feront l'objet d'une attention accrue.

La **contrefaçon** constitue un danger grave pour les consommateurs et pour les économies. L'Union devra d'une part, améliorer l'évaluation du phénomène, la prise en compte des aspects répressifs dans les travaux du futur observatoire européen de la contrefaçon et du piratage et d'autre part, encourager, pour les infractions commises à l'échelle commerciale, l'harmonisation de sanctions pénales dans les législations des États membres (à partir des propositions déjà formulées de la Commission).

⁵ On pourrait par exemple s'inspirer du système de classement sur la perception de la corruption établi par Transparency International.

L'Union contribuera également à renforcer le dispositif juridique international pour mieux lutter contre ces formes de criminalité économique, et à appuyer les capacités des pays partenaires en la matière.

Stratégie antidrogue

La **stratégie antidrogue de l'UE** (2005-2012) prône une approche globale et équilibrée, fondée sur la réduction simultanée de l'offre et de la demande. Cette stratégie viendra à échéance au cours du programme de Stockholm. Elle devra être renouvelée sur la base d'une évaluation approfondie du plan d'action drogue 2009-2012, menée par la Commission avec le soutien de l'Observatoire européen des drogues et toxicomanies et d'Europol.

L'action de l'Union doit être guidée par quatre principes :

- amélioration de la coordination et de la coopération au niveau national, européen et international, en particulier avec certaines régions du monde
- Promotion de la diffusion cohérente de l'approche équilibrée du phénomène de la drogue dans les organisations internationales et dans la coopération avec les pays tiers.
- mobilisation de la société civile notamment en renforçant des initiatives telles que L'Action européenne sur la Drogue ;
- renforcement du travail de recherche et d'information afin d'avoir accès à des données fiables.

4.3.2. Réduire la menace terroriste

L'Union doit assurer la mobilisation de l'ensemble des outils visant à lutter contre le terrorisme. Les autorités nationales doivent quant à elles développer des mécanismes de prévention permettant en particulier une détection précoce des menaces.

Trois domaines apparaissent prioritaires à cet égard.

Sur la base d'une évaluation de l'efficacité des politiques nationales, les initiatives de lutte contre la **radicalisation** dans tous les milieux vulnérables (notamment les prisons ou les institutions de formation) doivent être amplifiées. La coopération avec la société civile devra être renforcée afin d'appréhender tous les facteurs à l'origine du phénomène, et d'encourager les stratégies favorisant la sortie du terrorisme. Dans le même temps, le dialogue interculturel et interreligieux devra être développé afin de favoriser la connaissance et la compréhension entre les diverses communautés, Le renforcement de la lutte contre la xénophobie contribuera également à éradiquer ces phénomènes de radicalisation.

L'utilisation d'internet à des fins terroristes, doit faire l'objet d'une surveillance accrue, notamment en renforçant la capacité opérationnelle des autorités chargées du contrôle. Il faudra se doter de moyens techniques appropriés et intensifier la coopération entre les secteurs publics et privés. Le but est de réduire la diffusion de propagande terroriste et le soutien pratique aux opérations terroristes. Cette coopération doit également faciliter l'identification des participants aux réseaux terroristes.

Les instruments de lutte contre le **financement du terrorisme** doivent être adaptés aux nouvelles vulnérabilités potentielles du système financier et aux nouvelles méthodes de paiement utilisés par les terroristes. Il faut disposer d'un mécanisme permettant d'une part la surveillance adéquate des flux financiers et d'autre part, l'identification efficace et transparente des personnes ou les groupes susceptibles de financer le terrorisme. Des recommandations en direction des organisations caritatives visant à accroître la transparence et la responsabilité, devront être élaborées.

L'Union s'assurera de la conformité de ses politiques avec les standards internationaux et jouera un rôle actif dans les différentes enceintes multilatérales pour lutter contre le terrorisme, en particulier les Nations Unies.

La **maîtrise du risque terroriste** requiert en outre des actions spécifiques de prévention. Afin de pouvoir effectuer une analyse de la menace au niveau européen, une méthodologie basée sur des paramètres communs devra être établie avec Europol. Il faudra mettre en œuvre le programme communautaire de **protection des infrastructures critiques**. Au-delà des secteurs du transport et de l'énergie, ce programme devra inclure d'autres infrastructures vitales pour les populations et l'activité économique (informatique). Les matériaux **NRBC** (nucléaires, radiologiques, biologiques et chimiques) pouvant servir à la perpétration d'attaques terroristes de grande portée, doivent être listés et soumis à des mesures de sécurité et de traçabilité. Cela requiert notamment une coopération avec le secteur privé et la mise en place d'un système d'alerte sur les transactions suspectes. De même, le plan d'action de l'Union européenne sur les **explosifs** doit être mis en œuvre et l'information sur leur sécurité mieux développée. Un cadre législatif pour couvrir les menaces liées aux précurseurs devra être développé.

5. PROMOUVOIR UNE SOCIÉTÉ PLUS INTÉGRÉE POUR LE CITOYEN: UNE EUROPE RESPONSABLE ET SOLIDAIRE EN MATIÈRE D'IMMIGRATION ET D'ASILE

Assurer une gestion efficace des flux migratoires est pour les années à venir un des plus grands défis pour l'Union européenne, et ce dans le contexte particulier d'une population vieillissante. Le rôle de l'immigration dans la croissance de la population de l'Union est important et, à plus long-terme, sa contribution aux performances économiques de l'Union sera essentielle.

Le développement d'une politique commune d'immigration et d'asile sera une priorité majeure pour les années à venir, comme proposée par la Communication de Juin 2008. La solidarité doit rester au centre de la politique commune et l'Union doit apporter un soutien accru aux États membres les plus exposés à la pression migratoire. La mise en œuvre des principes et objectifs du Pacte sur l'immigration et l'asile constituera la base de l'action de l'Union dans les années à venir. Elle sera débattue régulièrement au Conseil européen.

L'intervention financière en matière de gestion de la migration devra faire l'objet d'une attention toute particulière: une évaluation devra être menée pour déterminer si la structure et les clés de répartition des instruments internes actuels continuent à correspondre aux besoins des États membres et aux nouveaux phénomènes migratoires.

5.1. Une politique d'immigration dynamique

La politique d'immigration doit s'inscrire dans une vision à long terme mettant l'accent sur le respect des droits fondamentaux et la dignité humaine. Elle doit aussi être en mesure de gérer

la mobilité accrue dont est porteur un monde en voie de globalisation en valorisant les progrès sociaux, économiques et culturels.

5.1.1. *Consolider l'approche globale*

Les questions de migration doivent faire partie intégrante de la politique extérieure de l'Union. Une gestion concertée des flux migratoires requiert une coopération véritable avec les pays tiers. **L'approche globale** constitue un cadre cohérent et novateur qui mérite d'être approfondi. À cette fin, l'Union et ses États membres doivent :

- travailler activement à l'approfondissement du **dialogue** et du **partenariat** avec les pays, régions et continents tiers, en associant systématiquement les pays d'origine, de destination et de transit. L'Afrique, ainsi que l'Est et le Sud-Est de l'Europe continueront à constituer à cet égard des priorités sans toutefois exclure un dialogue et une coopération étroite avec l'Amérique latine, les Caraïbes et l'Asie ;
- envisager la conclusion de nouveaux accords spécifiques couvrant les trois dimensions de l'approche globale – maîtrise de la migration irrégulière (y compris la réadmission et le soutien au retour volontaire et à la réintégration), promotion de la mobilité et de l'immigration légale, contribution au développement, en suivant le modèle des partenariats pour la mobilité;
- mettre en place un système efficace et solidaire de prévention de la migration irrégulière, de gestion de la migration régulière et d'assistance aux migrants ayant besoin de protection et d'asile. Ceci est particulièrement nécessaire en Méditerranée.
- **utiliser de manière cohérente l'ensemble des instruments de politique migratoire**, notamment les profils migratoires, les programmes de migration circulaire, les plateformes de coopération et renforcer le rôle des **partenariats pour la mobilité** ;
- maîtriser plus efficacement **l'immigration irrégulière et la traite des êtres humains** en développant l'information relative aux routes migratoires, en promouvant la coopération en matière de surveillance et de contrôle des frontières; et en facilitant la réadmission par la promotion de mesures d'accompagnement au retour ;
- développer des initiatives additionnelles en matière de **migration et de développement** : facilitation des transferts de fonds et prise en compte des baisses de transferts liés à la crise financière, implication des communautés de migrants dans le développement de leur pays ou région d'origine, atténuation de la fuite des cerveaux ;
- mobiliser les divers instruments de coopération de l'Union pour **renforcer les capacités** des autorités centrales, régionales et locales des pays tiers à gérer les questions migratoires, y compris afin d'améliorer la capacité des pays tiers d'offrir une protection adéquate ;

L'Union doit également s'attacher aux liens entre la politique d'immigration et d'autres politiques, telles que politique sociale, la politique économique, et la politique commerciale.

5.1.2. Une politique concertée, en phase avec les besoins du marché du travail

L'immigration économique devra mieux correspondre aux besoins du marché de l'emploi dans les États membres. Ceci permettra en particulier de mieux tenir compte des compétences des immigrés et de faciliter leur intégration. L'Union doit se doter d'un **cadre commun** sous forme d'un régime d'admission flexible permettant de s'adapter à la mobilité accrue et aux besoins des marchés nationaux du travail. Ce cadre commun respectera pleinement les compétences des États Membres dans la détermination des volumes d'entrée des ressortissants de pays tiers aux fins d'emploi. Deux questions devront faire l'objet d'une attention particulière dans ce contexte : l'importance de la mobilité intra-européenne des immigrés et les conséquences de la perte d'emploi sur la validité du séjour.

Afin de faciliter l'analyse et la compréhension des phénomènes migratoires, la création d'une fonction d'observatoire⁶ pourrait être examinée. Elle permettra la diffusion et l'exploitation systématique des travaux et des sources disponibles ainsi que la mise à disposition de données comparables sur la migration. La coordination entre cet outil et les réseaux existants qui s'occupent des questions migratoires sera assurée.

En outre, il est indispensable de faire correspondre les compétences des immigrés aux besoins du marché de l'emploi des États membres. C'est pourquoi, l'organisation de l'immigration devra se fonder sur l'**évaluation globale des compétences** dont l'Europe aura besoin jusqu'en 2020 en tenant compte de la situation économique

Déterminer les besoins ne suffit pas. Encore faut-il que l'offre et la demande se rencontrent. A cet égard, la création d'**une plateforme européenne de dialogue** devrait être envisagée. Cette plateforme permettrait d'identifier comment mieux gérer la migration du travail et quelles adaptations sont nécessaires aux cadres juridique et institutionnel. Elle rassemblerait employeurs, syndicats, agences pour l'emploi des États membres, agences de recrutement et autres parties prenantes. La reconnaissance mutuelle des qualifications et des compétences entre l'Union européenne et les pays tiers sera également un élément important dans ce contexte.

5.1.3. Une politique volontariste, basée sur un statut européen pour les immigrés légaux

Afin d'optimiser les effets positifs de l'immigration légale au bénéfice de tous – les pays d'origine et de destination, les sociétés d'accueil et les immigrés – une approche claire, transparente, équitable et respectueuse de la personne humaine est nécessaire. Un **Code de l'immigration** devrait être adopté à cette fin assurant aux immigrés légaux un niveau de droit uniforme et comparable à celui des citoyens communautaires. Cette codification des textes législatifs existants inclura, si nécessaire, des modifications utiles pour simplifier ou compléter les dispositions existantes et améliorer leur application effective.

Le regroupement familial est un des principaux motifs d'immigration et représente une large partie de l'immigration légale. L'Union doit se doter de règles communes pour gérer efficacement l'afflux de migrants bénéficiant du **regroupement familial**. Tenant compte du

⁶ Qui ne sera pas une agence.

faible degré d'harmonisation des législations nationales, une révision de la directive pourrait être envisagée après large consultation.

Le potentiel d'enrichissement, économique aussi bien que culturel, dont est porteuse l'immigration ne peut être concrétisé que moyennant une amélioration de **l'intégration dans le pays d'accueil**. Cette amélioration passe par une intensification des efforts déployés non seulement par l'État, les autorités régionales et locales, mais aussi par une implication plus grande tant de la société d'accueil que des immigrants eux-mêmes. Un mécanisme conjoint de coordination permettant d'appuyer l'action des États Membres à partir d'un cadre de référence commun pourrait être développé:

- l'identification de pratiques conjointes et de modules européens pour faciliter le processus d'intégration en particulier à l'égard des primo-arrivants comprenant des éléments essentiels comme les stages d'introduction et les cours de langue, un engagement fort de la société d'accueil et la participation active des immigrants dans tous les aspects de la vie d'ensemble;
- le développement d'indicateurs communs d'évaluation des politiques d'intégration;
- un décloisonnement par rapport aux autres politiques comme l'éducation, la formation, la culture, l'emploi, le multilinguisme et la jeunesse. Le rôle crucial des écoles notamment celles offrant des modèles pédagogiques porteurs des valeurs européennes doit être mis en exergue ;
- une meilleure consultation et implication de la société civile, à partir du portail et du forum européen sur l'intégration.

5.1.4. Une meilleure maîtrise de l'immigration irrégulière

La prévention et la réduction de l'immigration irrégulière dans le respect des droits de l'homme, ainsi que des activités criminelles connexes est un complément essentiel au développement d'une politique commune dans le domaine de l'immigration légale. Il faut notamment accentuer la lutte contre les filières.

L'emploi illégal doit être combattu par des mesures préventives et répressives tout en assurant la protection des migrants qui en sont victimes. Il faudra accompagner et contrôler la mise en œuvre de la directive prévoyant des sanctions contre les employeurs

La tolérance zéro doit prévaloir pour le **trafic et la traite des êtres humains**. Il faut investir les ressources humaines et financières appropriées pour augmenter les contrôles notamment sur les lieux de travail mais aussi pour simplifier les conditions de délivrance des titres de séjour aux victimes.

La mise en place d'une **politique d'éloignement et de retour** efficace doit se poursuivre dans le respect du droit et de la dignité des personnes. En décembre 2010, les règles fixées par la directive sur le retour entreront en application. Sa mise en œuvre sera suivie attentivement tout particulièrement en ce qui concerne l'exécution effective des mesures d'éloignement, la détention, les voies de recours et le traitement des personnes vulnérables. Elle doit en outre s'accompagner d'un renforcement de la coopération opérationnelle entre États membres. A plus long terme, sur base d'une évaluation de cette législation, le principe de reconnaissance

mutuelle des décisions d'éloignement devra être concrétisé. Par ailleurs, l'enregistrement obligatoire dans le SIS des interdictions d'entrée donnera pleinement effet à ce principe.

La **priorité au retour volontaire** devra être promue et activement renforcée, en particulier dans le cadre des instruments financiers existants. Néanmoins, trop souvent les mesures d'éloignement ne peuvent pas être exécutées en raison d'obstacles juridiques ou pratiques. En l'absence de règles claires, il convient d'examiner l'opportunité de se doter, après examen des besoins et des pratiques nationales, de standards communs concernant la prise en charge **des immigrés irréguliers qui ne peuvent pas être éloignés**. S'agissant des **régularisations**, l'échange d'informations entre États membres doit être amélioré. Des lignes directrices pourraient être développées pour leur mise en œuvre.

Les **mineurs non accompagnés** qui entrent irrégulièrement sur le territoire de l'Union posent un autre défi particulier qui devra faire l'objet d'un examen approfondi. Cet examen sera suivi par un plan d'action visant à consolider et à compléter les instruments législatifs et financiers applicables et à renforcer les formes de coopération avec les pays d'origine y compris pour la facilitation du retour des mineurs dans leur pays d'origine.

5.2. Asile : un espace commun et solidaire de protection

En 2008, près de 240 000 demandes d'asile ont été présentées dans l'Union européenne. Certains États membres sont plus affectés que d'autres, soit en raison du nombre de demandes reçues, soit en raison du pourcentage de demandes par rapport à leur population.

L'Union doit continuer le travail entrepris afin de devenir un véritable espace commun et solidaire de protection basé sur le respect des droits fondamentaux, des standards élevés de protection et l'amélioration générale de la qualité des systèmes nationaux, tout en renforçant la lutte contre les abus.

5.2.1. Un espace unique de protection

L'Union a fait d'importantes avancées vers la création d'un régime d'asile européen commun pleinement fondé sur la Convention de Genève et sur les autres instruments internationaux applicables. Un socle commun de normes a été établi au cours des dix dernières années. Les propositions législatives de la deuxième phase d'harmonisation doivent être rapidement adoptées. L'objectif est d'instaurer, au plus tard en 2012, une procédure d'asile unique et un statut uniforme de protection internationale.

Sur le plan opérationnel, l'Union doit assurer au Bureau européen d'appui à l'asile les moyens nécessaires au déploiement de ses capacités. Tous les agents en charge de l'examen des demandes d'asile dans les États membres devront suivre des modules de formation communs. Ils se verront également offrir l'accès à des informations de qualité sur les pays d'origine. Les juridictions nationales doivent participer à ce processus. En 2013, sur la base d'une évaluation, les tâches du Bureau pourront être renforcées pour tenir compte des progrès en matière de solidarité et de partage des responsabilités.

Le **contrôle rigoureux et la correcte application** de l'acquis législatif doivent garantir la crédibilité de ce régime ainsi que la confiance mutuelle des États membres dans la bonne gouvernance de leurs systèmes d'asile respectifs. Des mécanismes d'évaluation périodique pourraient être mis en place pour mieux faciliter les rapprochements des systèmes d'asile dans les États membres.

L'intégration des personnes bénéficiant de protection internationale doit aussi être améliorée en tenant compte des conditions de leur arrivée dans l'Union. Dans ce contexte, des solutions devront être trouvées pour les demandeurs d'asile qui n'obtiennent pas le statut de réfugié ou la protection subsidiaire mais qui ne peuvent pas non plus être éloignés pour des raisons spécifiques.

La transposition et la mise en œuvre des instruments législatifs de la deuxième phase ainsi que les progrès dans la convergence des pratiques et des mesures d'accompagnement feront l'objet d'une évaluation approfondie. Sur cette base, l'Union européenne formalisera avant la fin 2014 **le principe de reconnaissance mutuelle** de toutes les décisions individuelles d'octroi de statut de protection prises par les autorités statuant sur les demandes d'asile, permettant ainsi les transferts de protection sans que des mécanismes spécifiques n'aient besoin d'être adoptés par le législateur européen.

5.2.2. *Partage des responsabilités et solidarité entre les États membres*

Un vrai partage des responsabilités pour l'accueil et l'intégration des réfugiés doit être mis en place. Si l'Union a choisi aujourd'hui de conserver les grands principes du système Dublin, elle doit aussi ouvrir des voies nouvelles.

Un **mécanisme de réinstallation interne** entre les États membres des personnes bénéficiant d'une protection internationale, sur une base volontaire et coordonnée, doit être envisagé. Une première étape consisterait à introduire une programmation systématique des crédits prévus dans le cadre du Fonds européen pour les réfugiés au titre de cet effort de solidarité interne. Cette programmation devra tenir compte de critères objectifs. Ce mécanisme pourra inclure le soutien à la création de plateformes permanentes d'accueil et de transit dans certains États membres, ainsi que des arrangements spécifiques pour l'organisation d'un partenariat avec le UNHCR. Parallèlement à cette première approche, l'examen de la faisabilité et des implications juridiques et pratiques du **traitement commun des demandes d'asile** à l'intérieur et à l'extérieur de l'Union devra être poursuivi. Cet examen serait réalisé en complémentarité avec le régime d'asile européen commun et dans le respect des normes internationales pertinentes. Sur base de ces études et de l'évaluation du mécanisme de solidarité initial, un **système de solidarité stabilisé** pourrait être envisagé à partir de 2013. Ce système serait coordonné par le Bureau d'appui.

La **solidarité financière intra-européenne** devra être réexaminée. Depuis 10 ans, elle s'est opérée à travers le Fonds européen pour les réfugiés qui a accompagné les phases successives d'harmonisation. De nouveaux critères de répartition ou domaines d'intervention devront être identifiés, tenant compte de l'évolution de la politique commune.

5.2.3. *Solidarité avec les pays tiers*

La **solidarité avec les pays tiers** confrontés à des flux importants de réfugiés ou hébergeant de grandes populations de réfugiés et personnes déplacées est essentielle. **L'accès à la protection** et le respect du principe de non refoulement doivent être assurés. Par ailleurs, l'Union européenne appuiera le renforcement des capacités des pays tiers pour le développement de leurs propres systèmes d'asile et de protection.

Dans ce contexte, de nouvelles responsabilités de protection pourraient être considérées. Des **procédures d'entrée protégée** et la délivrance de visas humanitaires devraient être facilitées,

y compris avec l'aide des représentations diplomatiques, ou de toute autre structure créée dans les pays tiers, dans le cadre d'une stratégie globale de gestion des mobilités.

Afin de renforcer davantage la dimension extérieure de la politique d'asile, l'Union pourra étendre, les **programmes de protection régionale** en partenariat avec l'UNHCR et les pays tiers concernés en s'appuyant sur le Bureau d'appui et sur les instruments financiers extérieurs communautaires.

L'Union **approfondira** ses efforts en matière de **réinstallation** afin d'offrir des solutions durables aux réfugiés.

6. CONCLUSION :

La Commission souhaite qu'après un débat approfondi avec le Parlement européen, le Conseil européen puisse adopter d'ici à la fin de l'année un programme ambitieux sur la base de cette communication. Sur base de ces éléments la Commission proposera un plan d'action mettant en œuvre le programme de Stockholm afin de déterminer avec précision les actions à entreprendre et l'agenda à suivre pendant la période 2010-2014.

ANNEXE : Orientations prioritaires

Promouvoir les droits des citoyens : Une Europe des droits

Droits fondamentaux

Pour compléter son système de protection des droits fondamentaux, l'Union doit adhérer à la Convention européenne des Droits de l'Homme.

Sur la base d'un rapport publié par la Commission, l'Union déterminera comment faciliter le partage de la mémoire des crimes totalitaires.

Libre circulation

La mise en œuvre effective de la directive 2004/38 sur la libre circulation des personnes est essentielle. La Commission l'accompagnera par la publication de lignes directrices et contrôlera son application.

Dans ce cadre, un système permettant aux citoyens de disposer des actes d'état civil facilement et gratuitement sera mis en place. A long terme, l'Union devra travailler sur la reconnaissance mutuelle des effets des actes d'état civil.

Respect de la diversité

L'Union doit définir une approche commune lui permettant de mieux mobiliser les instruments financiers et juridiques existants pour lutter contre les discriminations, le racisme, la xénophobie et l'homophobie.

Protection des personnes vulnérables

Une stratégie européenne ambitieuse sur les droits de l'enfant devra être élaborée. L'action de l'Union en faveur de la protection des personnes vulnérables, des femmes victimes de violences et des personnes dépendantes doit être renforcée.

Protection des données

L'Union doit se doter d'un régime complet de protection des données personnelles couvrant l'ensemble des compétences de l'Union. La création d'une certification européenne pour les technologies, les produits et services respectueux de la vie privée doit être examinée. La protection des données exige une coopération internationale forte. L'Union doit contribuer à l'élaboration et la promotion de standards internationaux en cette matière.

Participation à la vie démocratique

En ayant pour objectif les élections européennes de 2014, l'Union introduira des mesures innovantes pour les citoyens afin d'encourager la participation.

Protection consulaire

Un cadre renforcé de coordination et de coopération en matière de protection consulaire doit être mis en place.

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

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

En matière civile, l'exequatur des décisions civiles et commerciales doit être supprimée et la reconnaissance mutuelle étendue aux matières non couvertes.

En matière pénale, le principe de reconnaissance mutuelle doit continuer à être mis œuvre à tous les stades de la procédure.

La reconnaissance mutuelle doit également s'étendre aux mesures de protection des victimes et des témoins ainsi qu'aux déchéances de droit.

Afin de consolider la confiance mutuelle entre les systèmes judiciaires, la formation des professionnels de la justice doit être renforcée et soutenue par le développement d'outils communs. Les échanges entre professionnels doivent s'accroître notamment grâce au forum de la justice et aux activités des différents réseaux qui devront mieux coordonner leurs activités.

Le développement de la reconnaissance mutuelle devra s'accompagner d'une évaluation approfondie de la mise en œuvre des politiques de l'Union en matière de justice. L'Union devra également soutenir les efforts des États membres pour améliorer leurs systèmes judiciaires.

L'Union doit se doter d'un socle de normes communes pour rapprocher les législations nationales dans des domaines de criminalité particulièrement grave et typiquement transfrontalière. Par ailleurs, l'Union devra recourir, lorsque cela s'avère nécessaire, au droit pénal pour assurer la mise en œuvre efficace de ses politiques dans le respect de la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés.

En matière civile, les législations devront faire l'objet d'un rapprochement concernant les normes minimales pour certains aspects de procédure civile ou en ce qui concerne le droit de garde.

Faciliter l'accès à la justice doit être une priorité. L'Union devra travailler à renforcer les dispositifs d'aide juridictionnelle existants, mobiliser les moyens électroniques (e-justice), et s'attacher en particulier à faciliter l'accès des citoyens à la traduction et à l'interprétation judiciaire. De même un travail sur la simplification des formalités de légalisations des actes et documents devra être effectué. Le soutien aux victimes d'infractions devra être amélioré en particulier concernant les affaires transnationales.

Les moyens juridiques doivent être mobilisés pour soutenir l'activité économique. L'exécution des décisions de justice devra être améliorée notamment par la création d'une procédure de saisie bancaire européenne. Les travaux visant à créer un cadre commun de référence en matière de droit des contrats pourront être utilisés lors des futures propositions législatives et des contrats modèles pourront être développés. L'harmonisation concernant la loi applicable en matière de contrat d'assurance et de droit des sociétés devra être poursuivie. Par ailleurs, l'Union pourrait décider de recourir lorsque nécessaire au droit pénal pour sanctionner les comportements abusifs dans le domaine financier

Une Europe qui protège

L'Union et les États membres veilleront à renforcer la formation des professionnels de la sécurité notamment en créant des programmes d'échanges adaptés (type "Erasmus").

L'Union doit se doter d'un modèle européen d'information visant à renforcer ses capacités d'analyse stratégique et de coopération opérationnelle.

L'Union devra concevoir une architecture des systèmes d'information assurant interopérabilité, cohérence et adaptation aux besoins.

Les priorités de la stratégie de sécurité intérieure doivent être soutenues par des activités de recherche et de développement afin de promouvoir une utilisation optimale des technologies les plus modernes.

Afin de soutenir ces efforts, l'établissement d'un fonds pour la sécurité intérieure pourrait être envisagé.

Tous les outils juridiques et opérationnels doivent être mobilisés pour empêcher que les criminels ne profitent de l'espace sans frontières. La coopération policière opérationnelle devra être améliorée en facilitant l'action de la police en dehors des frontières nationales et en mettant en place un modèle de centre de coopération policière et douanière.

Europol doit jouer un rôle central dans la coordination, l'échange d'informations et la formation des professionnels.

La sécurité de l'Union impose de renforcer la coopération policière avec les États tiers, particulièrement avec les États du proche voisinage.

L'Union devra mettre en place un cadre européen complet pour l'obtention de la preuve.

Le système d'échange des casiers judiciaires mis en place doit être pleinement utilisé et complété (utilisation plus large et inclusion ressortissants États tiers)..

L'Union doit se doter d'un cadre juridique sur les garanties procédurales minimales et promouvoir les expériences pilotes en matière d'alternatives à l'emprisonnement.

L'Union doit mettre en place une gestion intégrée des frontières permettant la fluidité de l'entrée des personnes dans l'Union, tout en assurant la sécurité de son territoire et la lutte contre l'immigration clandestine. Un système de contrôle cohérent aux points de passage couvrant tous les types de contrôles ("one stop shop") doit être mis en place. Le rôle de coordination de Frontex doit être renforcé, ses capacités opérationnelles développées de même que la cohérence de son action avec celle du bureau européen d'appui à l'asile. Eurosur devra peu à peu être mis en place.

Les systèmes d'information (SIS II, VIS) devront entrer dans une phase totalement opérationnelle. Un système d'enregistrement électronique des entrées et sorties et un programme de voyageur enregistré devront être établis. L'opportunité d'un système d'autorisation préalable de voyage devra être étudiée.

L'Union doit mettre en place un visa Schengen européen. Des centres communs de délivrance des visas dans les États tiers, prélude à une autorité consulaire commune seront mis en place.

La conclusion d'accords de facilitation avec les États tiers sera poursuivie parallèlement à la révision régulière des listes d'États soumis à l'obligation de visas. Progressivement le système de visa européen devra évoluer vers un système de délivrance fondée sur l'appréciation du risque individuel et non de la nationalité.

L'Union doit mettre en place une politique européenne de lutte contre la criminalité organisée, fondée sur la mobilisation optimale de tous les outils disponibles. Cinq grands types de crimes seront ciblés de manière prioritaire:

L'Union doit lutter contre la traite des êtres humains en combattant plus efficacement les réseaux de passeurs en améliorant le travail de renseignement et d'analyse stratégique, en mettant en place des mécanismes de recueil de la preuve adaptés et en améliorant l'assistance aux victimes

L'Union doit combattre l'exploitation sexuelle des enfants et la pédopornographie notamment en favorisant l'échange d'information sur les personnes condamnées. Il s'agira aussi d'établir une étroite coopération avec le secteur privé afin d'identifier et de fermer ou de bloquer l'accès aux sites aux contenus pédophiles. L'Union doit clarifier les règles juridiques applicables à la cybercriminalité et créer à Europol une plateforme européenne de signalement des infractions afin de combattre plus efficacement ce phénomène.

L'Union doit réduire les opportunités qu'offre au crime organisé une économie mondialisée, en particulier dans un contexte de crise exacerbant la vulnérabilité du système financier en renforçant son action en matière de lutte contre la criminalité économique. Elle doit renforcer ses capacités d'investigation et d'analyse financière criminelle, mieux identifier les comportements d'abus des marchés, améliorer le cadre opérationnel en matière de confiscations et de saisie des avoirs criminels, lutter contre la corruption et mettre en place un dispositif dissuasif de lutte contre la contrefaçon.

L'Union doit poursuivre et approfondir sa stratégie antidrogue qui prône une approche globale et équilibrée fondée sur la réduction simultanée de l'offre et de la demande. Il faudra améliorer la coopération avec certaines régions du monde, pleinement impliquer la société civile et renforcer le travail de recherche en la matière.

L'Union doit maîtriser le risque terroriste, en luttant efficacement contre la radicalisation, l'utilisation croissante d'Internet par les terroristes et le financement du terrorisme

L'Union doit renforcer le Mécanisme de Protection civile afin d'aider et de compléter les actions des États Membres, y compris en matière d'analyse des risques et de capacité de réponse

L'Union doit renforcer les outils de maîtrise du risque terroriste. Il s'agit notamment d'étendre et de mettre en œuvre le programme de protection des infrastructures critiques, d'établir une stratégie européenne visant à faire face aux menaces posées par les matériaux NRBC (nucléaires, radiologiques, biologiques et chimiques) et d'appliquer le plan d'action sur les explosifs.

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

L'Union doit promouvoir une politique d'immigration dynamique et équitable.

Elle doit utiliser pleinement et approfondir l'approche globale qui permet une gestion concertée des flux migratoires en partenariat avec les pays tiers. Les questions de migration font partie intégrante de la politique extérieure de l'Union.

L'Union doit promouvoir l'effet positif de la migration sur le développement des pays d'origine.

L'Union doit se doter d'un cadre commun instituant un régime d'admission flexible des migrants, permettant de s'adapter à la mobilité accrue et aux besoins des marchés nationaux du travail.

Afin d'optimiser les effets positifs de l'immigration légale au bénéfice de tous, l'Union doit se doter d'un code de l'immigration, de règles communes pour gérer efficacement regroupement familial et soutenir les efforts des États membres en matière d'intégration au moyen d'un mécanisme conjoint de coordination.

Mieux maîtriser l'immigration irrégulière est un complément essentiel du développement d'une politique commune dans le domaine de l'immigration légale. L'Union doit lutter contre l'emploi illégal et poursuivre une politique d'éloignement et de retour efficace, en utilisant pleinement les instruments existants. L'Union doit promouvoir le retour volontaire et accorder une attention particulière aux mineurs non accompagnés. L'Union doit devenir un véritable espace commun et solidaire de protection, avec une procédure d'asile unique et un statut uniforme de protection internationale.

Elle doit assurer le partage des responsabilités pour l'accueil et l'intégration des réfugiés y compris par l'établissement d'un mécanisme volontaire de redistribution entre États membres et un traitement commun des demandes d'asile. Il faut assurer le contrôle rigoureux et la correcte application de l'acquis législatif, garanties de la crédibilité du régime d'asile européen commun et de la confiance entre États membres. A plus long terme, le principe de reconnaissance mutuelle de toutes les décisions d'octroi de statut de protection facilitera les transferts de protection.

L'Union doit renforcer la coopération opérationnelle en procurant au bureau européen d'appui à l'Asile les moyens nécessaires au déploiement de ses capacités.

Une politique d'asile solidaire avec les pays tiers confrontés à des flux importants de réfugiés doit être poursuivie. L'Union devra étendre les programmes de protection régionale et approfondir ses efforts en matière de réinstallation.