



**DIRECTION GENERALE DES POLITIQUES INTERNES**  
**DEPARTEMENT THEMATIQUE C: DROITS DES CITOYENS ET**  
**AFFAIRES CONSTITUTIONNELLES**  
**LIBERTES CIVILES, JUSTICE ET AFFAIRES INTERIEURES**

**VERS LA NEGOCIATION ET L'ADOPTION DU**  
**PROGRAMME SUCCEDANT A STOCKHOLM**  
**POUR LA PERIODE 2015-2019**

**ETUDE**

Résumé

L'évaluation du programme de Stockholm à mi-parcours montre que sa mise en œuvre est affectée par nombre de déséquilibres, malgré certaines réussites concrètes. Des interrogations préoccupantes persistent quant à la capacité de l'Union à garantir l'état de droit et à faire face aux crises. Le bilan de Stockholm amène à souligner les enjeux du futur programme en matière de liberté, sécurité et justice : un enjeu politique (assurer effectivement la protection des droits fondamentaux - singulièrement celle des données personnelles - et mettre en œuvre le principe constitutionnel de solidarité) ; un enjeu institutionnel (faire accepter le Parlement européen comme acteur à part entière de la programmation de l'espace de liberté, de sécurité et de justice) ; un enjeu technique (faire éclore une culture de l'évaluation ex-post des résultats en matière de Justice et d'Affaires Intérieures). L'ensemble de ces éléments justifient pleinement l'adoption d'un nouveau programme qui trouvera sa place dans la ligne de Tampere, La Haye et Stockholm.

Cette note a été demandée par la Commission des libertés civiles, de la justice et des Affaires intérieures du Parlement européen (LIBE).

## **AUTEURS**

M. Henri Labayle, Professeur à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour, Faculté de droit de Bayonne, Membre du Réseau académique « Odysseus » d'études juridiques sur l'immigration et l'asile en Europe pour la France.

avec la collaboration de M. Philippe De Bruycker, Professeur à l'Institut d'Etudes Européennes de l'Université Libre de Bruxelles, Coordonnateur du Réseau académique « Odysseus » d'études juridiques sur l'immigration et l'asile en Europe.

## **ADMINISTRATEUR RESPONSABLE**

M. Alessandro DAVOLI  
Département thématique C : Droits des citoyens et Affaires constitutionnelles  
Parlement européen  
B-1047 Bruxelles  
E-mail: [alessandro.davoli@europarl.europa.eu](mailto:alessandro.davoli@europarl.europa.eu)

## **VERSION LINGUISTIQUE**

Originale: FR

## **A PROPOS DE L'EDITEUR**

Pour contacter le Département thématique ou souscrire à sa lettre d'information mensuelle voir à l'adresse suivante : [poldep-citizens@europarl.europa.eu](mailto:poldep-citizens@europarl.europa.eu).

Manuscrit achevé en août 2013.

Bruxelles, © Parlement européen, 2013.

Ce document est disponible sur le site internet :

<http://www.europarl.europa.eu/studies>

## **AVERTISSEMENT**

Les opinions exprimées sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen.

La reproduction ou la traduction dans un but non-commercial sont autorisées, sous réserve de l'indication de la source, d'une notification préalable et de l'envoi d'une copie à l'éditeur.

# TABLE DES MATIERES

|  |           |
|--|-----------|
| <b>RESUME</b>  | <b>8</b>  |
| <b>INTRODUCTION</b>  | <b>10</b> |
| <b>1. LE BILAN DU PROGRAMME DE STOCKHOLM</b>   | <b>14</b> |
| <b>1.1. Des déséquilibres persistants</b>  | <b>14</b> |
| <b>1.1.1. Déséquilibres entre liberté et sécurité</b>  | <b>14</b> |
| <b>1.1.2. Déséquilibres entre justice et sécurité</b>  | <b>16</b> |
| <b>1.1.3. Déséquilibres entre harmonisation législative et<br/>                approche opérationnelle</b>                   | <b>17</b> |
| <b>1.1.4. Déséquilibres entre Etats membres</b>  | <b>18</b> |
| <b>1.1.5. Déséquilibres entre gestion de l'immigration légale et<br/>                lutte contre l'immigration illégale</b> | <b>19</b> |
| <b>1.1.6. Déséquilibres entre les dimensions internes et<br/>                externes des politiques européennes</b>         | <b>20</b> |
| <b>1.2. Des réussites concrètes</b>  | <b>21</b> |
| <b>1.2.1. L'adoption du paquet législatif asile</b>  | <b>21</b> |
| <b>1.2.2. L'opérationnalisation des politiques</b>   | <b>22</b> |
| 1.2.2.1. Le rôle des agences   | 22        |
| 1.2.2.2. L'émergence d'une culture opérationnelle  | 23        |
| 1.2.2.3. L'adaptation des outils de travail  | 23        |
| <b>1.2.3. La confiance mutuelle</b>  | <b>26</b> |
| <b>1.2.4. La coopération judiciaire civile</b>   | <b>28</b> |
| <b>1.2.5. Les droits procéduraux</b>   | <b>30</b> |
| <b>1.2.6. Le droit pénal matériel</b>  | <b>31</b> |
| <b>1.3. Des interrogations préoccupantes</b>   | <b>32</b> |
| <b>1.3.1. La capacité de l'Union à garantir une vision commune<br/>                de l'Etat de droit</b>                    | <b>32</b> |
| <b>1.3.2. La capacité de l'Union face aux crises</b>   | <b>33</b> |
| <b>2. LES ENJEUX DE FUTUR PROGRAMME</b>  | <b>34</b> |
| <b>2.1. L'enjeu politique : accorder les principes et l'efficacité de<br/>                l'ELSJ</b>                         | <b>34</b> |

|                   |   |           |
|-------------------|---|-----------|
| 2.1.1.            | La place des droits fondamentaux  | 34        |
| 2.1.2.            | Les exigences de la solidarité entre les Etats membres                                  | 35        |
| 2.2.              | L'enjeu institutionnel : mettre en œuvre pleinement le traité de Lisbonne               | 36        |
| 2.2.1.            | Le rôle des acteurs   | 36        |
| 2.2.2.            | La méthode de travail   | 38        |
| 2.3.              | L'enjeu technique   | 39        |
| <b>CONCLUSION</b> |   | <b>41</b> |
| <b>ANNEXE</b>     |   | <b>43</b> |
| 1.                | <b>VERS UNE EUROPE DES CITOYENS DANS L'ESPACE DE LIBERTÉ, DE SÉCURITÉ ET DE JUSTICE</b> | <b>43</b> |
| 2.                | <b>PROMOUVOIR LES DROITS DES CITOYENS : UNE EUROPE DES DROITS</b>                       | <b>44</b> |
| 2.1.              | Une Europe reposant sur des droits fondamentaux   | 44        |
| 2.2.              | Plein exercice du droit à la libre circulation  | 46        |
| 2.3.              | Vivre ensemble dans un espace qui respecte la diversité et protège les plus vulnérables | 46        |
| 2.4.              | Les droits des personnes dans le cadre des procédures pénales                           | 48        |
| 2.5.              | Protection des droits du citoyen dans la société de l'information                       | 49        |
| 2.6.              | Participer à la vie démocratique de l'Union   | 50        |
| 2.7.              | Bénéficier d'une protection dans les États tiers  | 51        |
| 3.                | <b>FACILITER LA VIE DES CITOYENS: UNE EUROPE DU DROIT ET DE LA JUSTICE</b>              | <b>52</b> |
| 3.1.              | Poursuivre la mise en œuvre de la reconnaissance mutuelle                               | 52        |
| 3.1.1.            | Droit pénal   | 52        |
| 3.1.2.            | Droit civil   | 52        |
| 3.2.              | Renforcer la confiance mutuelle   | 54        |
| 3.3.              | Se doter d'un socle de règles minimales communes  | 56        |
| 3.3.1.            | Droit pénal   | 56        |
| 3.3.2.            | Droit civil   | 57        |

|   |           |
|---|-----------|
| <b>3.4. Les bénéfiques pour les citoyens d'un espace judiciaire européen</b>  | <b>59</b> |
| <b>3.5. Renforcer la présence internationale de l'Union en matière judiciaire</b>   | <b>59</b> |
| <b>4. UNE EUROPE QUI PROTÈGE</b>  | <b>60</b> |
| <b>4.1. Stratégie de sécurité intérieure</b>  | <b>60</b> |
| <b>4.2. Disposer de meilleurs outils</b>  | <b>60</b> |
| <b>4.3. Des politiques efficaces</b>  | <b>62</b> |
| <b>4.4. Protection contre la grande criminalité et la criminalité organisée</b>   | <b>63</b> |
| <b>4.4.1. Lutter contre la grande criminalité et la criminalité organisée</b>   | <b>63</b> |
| <b>4.4.2. Traite des êtres humains</b>  | <b>63</b> |
| <b>4.4.3. Exploitation sexuelle des enfants et pédopornographie</b>   | <b>64</b> |
| <b>4.4.4. Cybercriminalité</b>  | <b>64</b> |
| <b>4.4.5. Criminalité économique et corruption</b>  | <b>64</b> |
| <b>4.4.6. Drogues</b>   | <b>66</b> |
| <b>4.5. Terrorisme</b>  | <b>67</b> |
| <b>4.6. Gestion globale et efficace des catastrophes par l'Union: renforcer les capacités de l'Union pour prévenir tout type de catastrophe, s'y préparer et y réagir</b> | <b>69</b> |
| <b>5. ACCÈS À L'EUROPE À L'HEURE DE LA MONDIALISATION</b>   | <b>70</b> |
| <b>5.1. Gestion intégrée des frontières extérieures</b>   | <b>70</b> |
| <b>5.2. Politique des visas</b>   | <b>74</b> |
| <b>6. UNE EUROPE FAISANT PREUVE DE RESPONSABILITÉ ET DE SOLIDARITÉ ET TRAVAILLANT EN PARTENARIAT EN MATIÈRE D'IMMIGRATION ET D'ASILE</b>                                  | <b>79</b> |
| <b>6.1. Une politique migratoire dynamique et globale</b>   | <b>79</b> |
| <b>6.1.1. Consolider, développer et mettre en œuvre l'approche globale sur la question des migrations</b>   | <b>79</b> |
| <b>6.1.2. Migration et développement</b>  | <b>80</b> |
| <b>6.1.3. Une politique concertée, en phase avec les besoins du marché du travail national</b>  | <b>80</b> |

|  |           |
|--|-----------|
| <b>6.1.4. Des mesures proactives en faveur des migrants et de leurs droits</b>   | <b>81</b> |
| <b>6.1.5. Intégration</b>  | <b>81</b> |
| <b>6.1.6. Des politiques performantes pour lutter contre l'immigration illégale</b>  | <b>82</b> |
| <b>6.1.7. Mineurs non accompagnés</b>  | <b>82</b> |
| <b>6.2. Asile: un espace commun de protection et de solidarité</b>   | <b>82</b> |
| <b>6.2.1. Un espace commun de protection</b>   | <b>82</b> |
| <b>6.2.2. Partage des responsabilités et solidarité entre les États membres</b>  | <b>84</b> |
| <b>6.2.3. Dimension extérieure de l'asile</b>  | <b>86</b> |
| <b>7. L'EUROPE À L'HEURE DE LA MONDIALISATION – LA DIMENSION EXTÉRIEURE DE LA LIBERTÉ, DE LA SÉCURITÉ ET DE LA JUSTICE</b> | <b>87</b> |



## RESUME

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

- déséquilibre entre liberté et sécurité en raison du décalage entre les normes protectrices des individus et la pratique ainsi que du retard accumulé dans l'adoption des normes relatives à la protection des données personnelles ;
- déséquilibre entre justice et sécurité avec l'adoption d'une stratégie de sécurité intérieure contrastant avec l'absence d'un réel espace judiciaire européen ;
- déséquilibre entre harmonisation et opérationnalisation en raison d'un déficit normatif alors que les agences et instruments politiques foisonnent ;
- déséquilibre entre Etats membres dans le cadre d'un espace de liberté, de sécurité et de justice morcelé en raison du refus de prendre en considération la géopolitique dans le cas des Etats méditerranéens et de la volonté de certains Etats membres de pratiquer les « opt-outs » ;
- déséquilibre entre la gestion de l'immigration légale qui stagne malgré ses faibles ambitions et la lutte contre l'immigration illégale en voie de progrès avec d'importants investissements programmés dans les bases de données ;
- déséquilibre entre les dimensions interne et externe des politiques européennes, le traité de Lisbonne n'ayant pas clarifié un paysage institutionnel qui reste complexe et conflictuel.

Le tableau n'est évidemment pas totalement négatif et nombre de réussites concrètes méritent d'être soulignées :

- l'adoption du paquet asile dans un contexte difficile représente un progrès significatif vers une plus grande harmonisation des législations des Etats membres ;
- les politiques européennes deviennent de plus en plus opérationnelles grâce au renforcement (Frontex) ou à la création (Bureau européen d'appui en matière d'asile, agence gérant les systèmes d'information de l'ELSJ) d'agences quoique la « lisbonnisation » d'Europol et d'Eurojust se fait attendre, à l'émergence d'une culture pratique en matière d'E-justice et à l'adaptation d'outils de travail en matière de lutte contre la drogue et le terrorisme, même si les chantiers du partage d'informations dans la lutte contre la grande criminalité et de la protection des données restent ouverts ;
- la confiance mutuelle entre Etats membres indispensable à la reconnaissance mutuelle progresse, parfois sur base d'initiatives nationales comme en matière de protection des personnes ;
- la coopération judiciaire civile a rattrapé son retard et devrait continuer à progresser avec un grand nombre d'initiatives en voie d'adoption ;



- les droits procéduraux en matière pénale constituent l'une des principales avancées du programme de Stockholm malgré une approche parcellaire après l'échec de l'approche globale ;
- le rapprochement du droit pénal matériel a trouvé son rythme avec la « lisbonnisation » d'anciennes décisions-cadre et l'ouverture de nouveaux chantiers malgré l'extrême sensibilité politique de cette matière pour les Etats membres.

Des interrogations préoccupantes persistent. D'abord en ce qui concerne les garanties de l'état de droit, la controverse relative aux réformes constitutionnelles en Hongrie ayant démontré que l'Union ne dispose pas de l'arsenal nécessaire pour forcer les Etats membres à respecter ses valeurs fondamentales. Ensuite en ce qui concerne la capacité de l'Union à faire face aux crises : l'effondrement du système d'asile et de contrôle des frontières extérieures en Grèce a mis en évidence l'inefficacité des mécanismes d'évaluation existants, tandis que le drame humanitaire des réfugiés syriens n'a pas été mis à profit par le Bureau européen d'appui en matière d'asile pour s'affirmer. Ces deux crises témoignent également de l'absence de solidarité entre Etats membres.

Ce bilan permet de souligner les enjeux du futur programme qui sont au nombre de trois :

- un enjeu politique : la protection des droits fondamentaux, tout en n'étant pas propre aux questions de justice et d'affaires intérieures, reste centrale, en particulier pour ce qui concerne la protection des données personnelles avec le scandale Prism qui met à l'épreuve la capacité de réaction de l'Union. L'élévation de la solidarité au rang de principe constitutionnel de l'espace de liberté, de sécurité et de justice par le traité de Lisbonne n'a pas été suivie d'effet : même si la dimension opérationnelle de la solidarité commence à prendre forme, sa dimension financière restera notoirement insuffisante dans le cadre des perspectives financières 2014-2020.
- un enjeu institutionnel : le Conseil européen consacré comme acteur central par le traité de Lisbonne doit accepter d'inclure le Parlement dans la programmation de l'espace de liberté, de sécurité et de justice conformément au principe de coopération loyale entre institutions. Cela passe au minimum par le report de l'adoption du prochain programme après le scrutin de juin 2014 afin que celui-ci soit adopté par des institutions renouvelées par les électeurs.
- Un enjeu technique : après l'échec de la proposition de la Commission de 2006, l'évaluation ex-post des politiques relevant de l'espace de liberté, de sécurité et de justice a régressé avec la disparition du tableau de bord qui n'était pourtant qu'un instrument descriptif. La question du contrôle des Etats membres par la Commission appelle également un changement de culture au sein de la DG Affaires intérieures qui, après plus d'une décennie de construction d'un acquis important, doit dorénavant veiller à son application effective par un usage du recours en manquement.

Convaincre, sinon forcer, les Etats membres à rendre des comptes nécessite un véritable programme en raison de leurs fortes réticences à l'égard de l'évaluation, sans compter que des pans entiers de l'espace de liberté, de sécurité et de justice restent à construire. Malgré le scepticisme ambiant, le temps des programmes n'est donc pas encore dépassé ; même si son contenu sera moins détaillé que celui de La Haye et Stockholm et reviendra ainsi à l'esprit de Tampere, les prochaines orientations stratégiques de la programmation législative et opérationnelle seront déterminantes pour le progrès de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

## INTRODUCTION

Le travail de programmation dans l'Espace de liberté, sécurité et justice (ELSJ) est aussi ancien que l'espace lui-même. On se souvient ainsi que le premier document programmatique d'importance, le Plan d'action de Vienne<sup>1</sup> élaboré après le Conseil européen de Cardiff, anticipait largement les dispositions du Traité d'Amsterdam, cas de figure comparable au Programme de Stockholm et au traité de Lisbonne.

Depuis, se sont succédés deux Programme quinquennaux, celui de Tampere et celui de La Haye, au succès inégal mais dont le rappel permet d'éclairer utilement l'évaluation à mi-parcours du Programme de Stockholm<sup>2</sup>. Tampere constitue incontestablement l'acte fondateur de l'ELSJ, à la suite du premier Conseil européen spécialisé en la matière, à la fois parce qu'il était porté par une volonté politique forte des Etats membres relayée par la Commission, mais aussi parce qu'il était fondé sur un sentiment d'urgence lié aux échéances fixées par le traité lui même que les attentats du 11 septembre ne feront qu'accroître. D'où une implication majeure du commissaire de l'époque, appuyé sur une méthode de suivi originale, celle d'un « tableau de bord » semestriel. De là l'intérêt suscité par cette démarche, notamment au Parlement européen de l'époque, pourtant privé de pouvoirs législatifs, intérêt qui ne se démentira pas par la suite. La Haye relevait d'un processus différent, où la gestion de la programmation l'a emporté sur l'initiative politique. Ce deuxième programme s'est inscrit dans un contexte de crise marqué par les priorités sécuritaires et un doute quant aux capacités du processus d'intégration européenne.

Le Programme de Stockholm se présentait en 2009 dans une configuration nouvelle. Celle-ci rappelle un peu la logique de Tampere, puisque ce Programme a coïncidé lui aussi avec l'entrée en vigueur d'un nouveau dispositif institutionnel dont on pressentait que les conséquences seraient déterminantes pour l'ELSJ. L'inscription du travail de programmation de l'Union en matière d'ELSJ dans le nouveau cadre défini par le traité de Lisbonne constitue en effet en soit un premier enjeu de ce programme. Le titre V du TFUE constitue la principale innovation matérielle opérée par les nouveaux traités et la banalisation du traitement des questions JAI qu'il opère met fin, a priori, à un quart de siècle de débats. Ses dispositions ont des implications fortes sur les politiques de l'ELSJ dont on s'étonne immédiatement de voir aussi peu d'échos dans la conception et la réalisation du Programme.

Le rôle législatif pleinement confié au Parlement européen, la division de la Commission en deux portefeuilles distincts<sup>3</sup>, la restauration des compétences de la CJUE à l'issue de la période de transition, la place faite à l'évaluation et aux parlements nationaux, les prévisions concernant les agences dont notamment Europol et Eurojust sont, par exemple, autant de marqueurs spécifiques à la matière, sans même faire allusion à la Charte des droits fondamentaux.

---

<sup>1</sup> Plan d'action du Conseil et de la Commission concernant les modalités optimales de mise en œuvre des dispositions du Traité d'Amsterdam relatives à l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice - Texte adopté par le Conseil justice et affaires intérieures du 3 décembre 1998 (JO C 019 du 23/01/1999, p. 1)

<sup>2</sup> JO C 115 du 4 mai 2010 p.1

<sup>3</sup> Où le terme « Home Affairs » apparaît curieusement à coté du portefeuille « Justice », sans avoir été mis en avant à aucun instant auparavant dans les débats présidant à l'élaboration des traités ou lors de la Convention.

L'un des enjeux du Programme de Stockholm consistait donc à prendre en compte cette nouvelle donne. Cette redistribution des cartes était à même de relancer un processus de réalisation de l'ELSJ un peu en perte de souffle et commençant à rencontrer un certain nombre de critiques. L'une des interrogations consistait à mesurer la capacité de l'Union à relever ce défi. A mi-parcours de l'application du Programme, il semble qu'elle suscite une réponse négative.

En fait, tout a continué comme avant ou quasiment, comme si l'ancien troisième pilier demeurait encore en vigueur, donnant le sentiment que le protocole 36 relatif aux mesures provisoires s'applique à l'ensemble de l'ELSJ. La conception comme l'exécution du Programme semblent se dérouler à dispositif institutionnel constant. Cela provoque à tout le moins une déception considérable. Cinq années après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, des pans entiers de ce dernier demeurent encore quasiment lettre morte, faute d'initiative adéquate, quand ils ne sont pas ouvertement passés par pertes et profits. Relève par exemple de cette attitude le choix d'impulser la création d'un Procureur européen avant de mettre à niveau Eurojust dont les traités eux-mêmes spécifient que ce Procureur sera institué « à partir » de cette agence ...

Pourtant, l'existence de bases juridiques spécifiques cadrant le travail de programmation et d'évaluation de l'ELSJ, celles des articles 68 et 70 TFUE, laissaient espérer une approche plus rationnelle. Des explications peuvent être avancées à cet égard. Indépendamment du contexte politique lui-même, les choix méthodologiques de départ ayant présidé à l'élaboration du Programme éclairent une part des difficultés.

Davantage guidé par des considérations de marketing administratif et politique que par un souci d'efficacité, l'option qui a été retenue à l'époque a consisté à dessiner des « priorités politiques » particulièrement larges. L'objectif avancé était de « mettre le citoyen au cœur de l'action de l'Union ». Outre le fait que cette ambition n'est pas propre au titre V TFUE mais qu'elle anime l'ensemble de l'action de l'Union, cette approche a posé plus de difficultés qu'elle n'a contribué à en résoudre. L'ampleur de ce manque de rigueur méthodologique se révèle à l'instant d'une évaluation à mi-parcours du programme de Stockholm.

En premier lieu, ce choix politique dilue la spécificité et l'autonomie du projet porté par la construction de l'ELSJ, lesquelles sont attestées par nombre des particularités institutionnelles voulues par les auteurs des traités. Intégrer au sein du Programme des questions certes fondamentales mais qui ne sont en rien spécifiques à l'ELSJ manque de cohérence. Incontestablement, la prise en compte des victimes ou des personnes vulnérables relève du Programme tout autant que la lutte contre le racisme et la xénophobie : l'article 67 TFUE en fait foi. Ce n'est pas le cas de la non-discrimination, la protection des données, la transparence des documents ou la promotion de l'égalité homme femmes dont le champ et les bases juridiques sont étrangères au titre V TFUE. Cet effet de brouillage politique contraste avec la construction du programme précédent, celui de La Haye, dont les dispositions étaient plus clairement centrées sur l'objectif principal à atteindre.

Cette option, en second lieu, a pour résultat de ne pas mettre l'essentiel en lumière à un instant où, pourtant, l'ELSJ rejoint largement les autres grandes politiques européennes. Donner à l'Union une feuille de route claire et transparente, chapitre par chapitre et article par article, base juridique après base juridique, aurait fixé à la fois les objectifs à atteindre et permis ensuite l'évaluation aisée de la mise en œuvre de chaque mesure. Procéder ainsi, dans l'esprit de l'ancien tableau de bord, n'aurait pas été très compliqué, au vu de

l'écriture méthodique du titre V TFUE. Cela présentait le risque de mettre en lumière les carences et l'indétermination politique de certains des acteurs.

Ce choix du foisonnement et du désordre faussement organisé par un renvoi à la citoyenneté, enfin, empêche de cadrer le travail à accomplir. Un effort de rigueur aurait en effet fait prendre conscience de l'inutilité de se lancer dans des chantiers nouveaux avant d'entamer ceux que les traités assignent explicitement aux institutions<sup>4</sup>...

L'évaluation du Programme, à mi-parcours, est donc un exercice difficile d'abord en raison des défauts intrinsèques de ce dernier. Elle l'est aussi et surtout en raison des stratégies étatiques et institutionnelles à ce propos, marquant une véritable régression à l'égard de l'état d'esprit prévalant à l'époque du défunt « tableau de bord ».

Il faut reconnaître au Conseil sa prise de responsabilité à cette occasion, avec la publication le 13 novembre 2012 d'une sorte de document d'évaluation à mi-parcours<sup>5</sup> sous présidence chypriote. Certes, le Programme prévoyait lui-même ce rendez-vous<sup>6</sup>. Cependant, la sensibilité du thème de « l'évaluation » était telle dans le contexte du moment<sup>7</sup> que l'on pouvait imaginer que le rendez-vous ne serait pas tenu.

Il l'a été, sans recevoir un accueil enthousiaste. D'une part sans doute parce que le document aurait dû s'accompagner d'une réflexion d'envergure sur le thème de la programmation dont l'article 68 TFUE n'interdit pas qu'elle s'effectue dans un esprit de coopération interinstitutionnelle loyale, et d'autre part, parce que les résultats entrevus n'incitaient pas à l'optimisme. En témoignent les deux lettres concises avec lesquelles chacune des commissaires en charge du dossier ont accusé réception du document du Conseil, accompagnées de tableaux réalisés à la hâte. Paradoxalement, alors même que l'évaluation était prévue à mi-parcours, il est relativement difficile à l'opinion publique de se faire une idée précise du travail accompli, ne serait-ce que sur un plan quantitatif, au vu des éléments d'appréciations fournis.

Sur la base des principaux documents recensés<sup>8</sup>, il est possible d'établir un bilan chiffré non exhaustif mais largement représentatif de l'état de la réalisation du Programme. Pour y parvenir, on retiendra comme critères de classement les sept priorités politiques fixées par le Programme. A l'intérieur de chacune d'entre elles, il est ensuite possible de distinguer les mesures relevant ou non d'une procédure à caractère législatif et, parmi les premières, celles qui ont abouti à un texte<sup>9</sup>.

D'une façon générale, le bilan de la réalisation du Programme est constitué d'environ 214 documents. Au sein de ces derniers, figurent 112 propositions législatives - dont 3 émanant des Etats membres - qui ont conduit à l'adoption de 43 textes de nature et de valeur très différentes.

---

<sup>4</sup> A cet égard, dès la publication du Plan d'action de la Commission visant la mise en œuvre du Programme, les divergences entre Conseil et Commission étaient manifestes, le Conseil rappelant la Commission au respect strict du programme

<sup>5</sup> Doc. 15921/12

<sup>6</sup> point 1.2.11

<sup>7</sup> Avec le dossier de la gouvernance Schengen

<sup>8</sup> Voir l'annexe jointe à ce rapport

<sup>9</sup> Sachant que le Conseil JAI des 6 et 7 juin 2013 a engrangé un nombre non négligeable de points d'accords.

|  | <b>Nombre de documents</b> | <b>Nombre de propositions législatives</b> | <b>Nombre de textes ayant abouti</b> |
|--|----------------------------|--|--------------------------------------|
| <b><u>Priorité 1</u></b><br>Vers une Europe des citoyens dans l'ELSJ   | 6                          | 3  | 0                                    |
| <b><u>Priorité 2</u></b><br>Promouvoir les droits des citoyens : une Europe des droits   | 34                         | 12   | 4                                    |
| <b><u>Priorité 3</u></b><br>Faciliter la vie des citoyens : une Europe du droit et de la justice   | 38                         | 22   | 9                                    |
| <b><u>Priorité 4</u></b><br>Une Europe qui protège   | 46                         | 22   | 7                                    |
| <b><u>Priorité 5</u></b><br>Accès à l'Europe à l'heure de la mondialisation  | 42                         | 26   | 11                                   |
| <b><u>Priorité 6</u></b><br>Une Europe faisant preuve de responsabilité et de solidarité et travaillant en partenariat en matière d'immigration et d'asile | 36                         | 16   | 6                                    |
| <b><u>Priorité 7</u></b><br>L'Europe à l'heure de la mondialisation  | 12                         | 11   | 6                                    |
| <b><u>TOTAL</u></b>  | 214                        | 112  | 43                                   |

Au delà de cet épisode comptable, l'actualité de l'Union est venue éclairer l'ensemble de la problématique sous un jour pessimiste. La présence inattendue du point 21<sup>10</sup> des conclusions du Conseil européen des 26 et 27 juin 2013 ouvre en effet le champ des interrogations quant à l'avenir de la programmation en tant que technique de réalisation de l'ELSJ. Semblant vouloir avancer à marche forcée dans la définition du successeur du programme de Stockholm, alors que le renouvellement du Parlement européen et l'arrivée d'une nouvelle Commission se profilent à l'horizon, le Conseil européen manifeste le peu de cas qu'il fait de ces partenaires obligés de la réalisation d'un tel outil. A moins qu'il ne tire là les conséquences des conditions peu satisfaisantes dans lesquelles le programme actuel s'est déroulé.

<sup>10</sup> Point 21 : « Lors de sa réunion de juin 2014, le Conseil européen se penchera sur la définition des orientations stratégiques de la programmation législative et opérationnelle dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice (en application de l'article 68 du TFUE). Pour préparer cette réunion, les prochaines présidences sont invitées à engager un processus de réflexion au sein du Conseil. La Commission est, quant à elle, invitée à présenter les contributions voulues à ce processus ».

# 1. LE BILAN DU PROGRAMME DE STOCKHOLM

Un certain nombre d'affirmations politiques du Programme de Stockholm sont demeurées largement théoriques. L'exécution du Programme, à mi-parcours, n'a pas inversé les déséquilibres qui affectent le domaine de la JAI depuis les origines (1), malgré des réussites concrètes (2), d'où un certain nombre d'interrogations (3).

## 1.1. Des déséquilibres persistants

Relevant souvent des « priorités politiques » du Programme<sup>11</sup>, des déséquilibres structurels affectent de manière durable la mise en œuvre de ce dernier.

### 1.1.1. Déséquilibres entre liberté et sécurité

Les programmes de travail successifs de l'UE ont eu pour objectif constant d'établir un point d'équilibre entre ces deux objectifs majeurs de l'Espace de liberté, au moyen d'une « stratégie cohérente » qui avait été souhaitée expressément par le Parlement européen en 2009<sup>12</sup>.

Dans le cadre du programme de Stockholm, le souci légitime de protection de la sécurité des citoyens comme celui du contrôle des frontières extérieures n'a pas été compensé de manière suffisamment visible par une hausse des standards de protection des droits individuels. De nombreux dossiers témoignent de cet écart persistant entre l'objectif politique d'une « Europe qui protège » et celui d'une « Europe des droits », malgré les progrès législatifs notables enregistrés par exemple à propos de la vulnérabilité de certaines catégories d'individus, de la protection des victimes ou des droits des prévenus. La lutte contre le terrorisme et les phénomènes discriminatoires qui peuvent en résulter pour les ressortissants de pays tiers, la protection des données à caractère personnel face à la prolifération des mécanismes automatisés d'échange, le traitement des demandeurs d'asile dans certains Etats membres illustrent le besoin d'une accélération des travaux de l'Union en ce domaine.

L'affirmation du programme selon laquelle l'individu doit être placé « au centre » de l'action de l'Union reste donc à vérifier concrètement et le « défi » d'assurer la sécurité de l'UE dans le respect des droits fondamentaux n'est pas encore relevé, comme si l'Union n'avait pas su saisir la « chance » soulignée par l'Agence des droits fondamentaux à l'époque<sup>13</sup>.

A cet égard, les constats récents du Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits des migrants au regard de la politique migratoire de l'Union<sup>14</sup> méritent une attention particulière. Le rapporteur note certes que le Programme de Stockholm « a marqué des avancées importantes en termes d'incorporation des droits de l'homme dans la politique

---

<sup>11</sup> Programme de Stockholm, « Vers une Europe des citoyens dans le domaine de la liberté, la sécurité et la justice », Point 1.1 Priorités politiques : promouvoir les droits fondamentaux et la citoyenneté ; une Europe du droit et de la justice ; une Europe qui protège ; l'accès à l'Europe à l'heure de la mondialisation ; une Europe faisant preuve de responsabilité et de solidarité et travaillant en partenariat en matière d'immigration et d'asile ; le rôle de l'Europe à l'heure de la mondialisation

<sup>12</sup> Résolution du Parlement européen du 25 novembre 2009 sur la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil – un espace de liberté, de sécurité et de justice au service des citoyens – programme de Stockholm

<sup>13</sup> FRA, The Stockholm Programme : A chance to put fundamental rights protection right in the centre of the European Agenda

<sup>14</sup> NU, AG, 23ème session du Conseil des droits de l'Homme, Rapport du rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, F. Crépeau, 24 avril 2013, A/HRC/23/46

migratoire » (point 27) et son rapport salue l'Approche globale de la question des migrations et de la mobilité qui facilite cette incorporation des droits, de manière transversale.

Il n'en consacre pas moins de longs développements aux « lacunes importantes dans la protection effective des droits des migrants » avec des mots particulièrement forts : « les migrations irrégulières restent largement considérées comme un problème de sécurité auquel il doit être mis fin. Cette conception est en totale contradiction avec la démarche consistant à définir le migrant comme un individu qui détient les mêmes droits que les autres personnes » (point 31). La stigmatisation qui en résulte pour le migrant irrégulier et la perception des phénomènes migratoires sous un angle essentiellement sécuritaire posent donc problème. Malgré les intentions louables ayant présidé à son développement, l'approche globale de la question des migrations et de la mobilité confirme ce déséquilibre même si le partenariat de mobilité conclu au printemps 2013 avec le Maroc<sup>15</sup> qui est un pays important en matière de migration avec lequel la coopération a jusqu'à présent été difficile en raison de l'approche trop unilatérale de l'Union européenne, mérite d'être analysé quant à son contenu et sa mise en œuvre afin de voir s'il annonce un tournant positif vers un authentique partenariat entre l'UE et les pays tiers dans le domaine de la gestion des migrations.

La création d'un poste de FRO - Fundamental Rights Officer - jouissant de l'indépendance et d'un forum de la société civile accordant une place réelle aux organisations de défense des droits de l'homme, l'adoption d'une stratégie interne pour les droits fondamentaux et d'un code de conduite pour toutes les personnes participants à des activités de Frontex constituent des mécanismes prometteurs qui devraient contribuer à réduire dans l'avenir le décalage entre les normes et la pratique et permettre à Frontex de combler le manque d'attention porté jusqu'ici aux droits fondamentaux des migrants. Par contre, les remèdes à la bureaucratisation de la politique des visas dont la mise en œuvre par les consulats des Etats Schengen reste exagérément marquée par le souci de lutter contre l'immigration illégale comme en témoignent leurs réticences à délivrer des visas à entrées multiples dont la validité peut aller jusqu'à cinq années, restent à inventer au moment où l'Union européenne prend conscience des liens de la politique des visas avec la croissance économique et l'industrie du tourisme comme la Commission européenne l'a éloquentement souligné dans une communication du 7 novembre 2012<sup>16</sup>.

La question de la protection des individus par le juge, y compris en liaison avec des textes internationaux s'imposant à l'Union, nécessite également un effort accru. Si le dossier de l'adhésion à la CEDH n'est pas encore clos, celui de la faisabilité d'une adhésion éventuelle de l'Union à la Convention de Genève n'a pas été ouvert. Pour ce qui est du premier, il est encore difficile de prévoir les conséquences pratiques qui en découleront. En tout état de cause, il est douteux que, du point de vue de l'individu, des progrès concrets découlent réellement de cette adhésion.

La carence principale de la protection juridictionnelle des droits fondamentaux dans l'Union résulte en effet le plus fréquemment du silence conservé à son sujet par des textes aussi essentiels que la décision-cadre 2002/584 relative au mandat d'arrêt européen, faute de consensus entre Etats membres, et conduisant la Cour de justice à combler cette carence autant que possible<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Document du Conseil 6139/13.

<sup>16</sup> COM(2012)649.

<sup>17</sup> CJUE, 30 mai 2013, F., C-168/13 PPU

C'est également le cas de la protection des droits individuels dans une société de l'information, préoccupation qui fait également partie des « priorités politiques » du Programme et sur laquelle on reviendra plus loin. La « croissance exponentielle » des informations numériques sur le citoyen à la suite des progrès technologiques avait fait l'objet d'une mise en garde du Contrôleur européen de la protection des données<sup>18</sup>. Le retard pris par les propositions de réglementation tant en matière de protection générale des données qu'à propos de la lutte contre le crime, y compris avec des Etats tiers, demeure préoccupant en ce qu'il traduit l'incapacité de l'Union à dégager un modèle européen de protection des données malgré la conclusion d'accords externes de grande envergure, tels que les accords PNR, qui réclameraient une telle garantie.

Enfin, la priorité politique visant à « promouvoir la citoyenneté et les droits fondamentaux » n'est manifestement pas satisfaite au regard de la perpétuation de la situation juridique faite aux Roms dans l'Union, tant au plan de la libre circulation dans un Espace unique qu'à celui qui leur est réservé dans nombre d'Etats membres<sup>19</sup>. Là encore, le rapport 2012 de l'Agence des droits fondamentaux souligne la persistance de discriminations en matière de logement, d'éducation ou d'accès au soins<sup>20</sup>. A cet égard, l'article 10 de la décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal qui prévoit le réexamen du texte en 2013 gagnerait à être mis en œuvre.

La question de son « plein exercice » dans un espace ouvert à tous oblige du reste curieusement à s'interroger sur les obstacles qui freinent encore la libre circulation des citoyens européens. Cette attitude restrictive correspond aux tendances profondes d'un certain nombre d'Etats membres, concrétisée lors du Conseil JAI de juin 2013 où quatre ministres de l'Intérieur ont saisi le Conseil par écrit de ce qu'ils estiment constituer des « abus » du droit à la libre circulation.

### **1.1.2. Déséquilibres entre justice et sécurité**

L'un des résultats les plus visibles de l'action de l'Union tient dans l'établissement d'une Stratégie de sécurité intérieure en 2010. Cette « stratégie » vise à garantir la cohérence et la complémentarité des actions internes et externes de l'Union, centrée sur la mise en œuvre d'une multitude d'instruments de portée variable. Elle cherche à mettre en adéquation les priorités sécuritaires de l'Union et les approches nationales, avec en particulier la définition d'un « cycle politique » pour la lutte contre la grande criminalité organisée (OCTA). L'action de l'Union se décompose donc en trois phases, politique, stratégique puis opérationnelle.

Au plan politique et stratégique, l'adoption de l'ISS comme sa gestion au sein du Conseil et du Comité permanent de sécurité intérieure (COSI) contraste avec les pratiques connues en droit interne, qui laissent une large place au débat public dans les enceintes parlementaires. Elle ne remplace pas la définition ouverte et transparente d'une véritable politique criminelle dont les institutions parlementaires européennes et nationales pourraient être les partenaires et qui fait défaut à l'Union européenne. Elle intègre également des données, telles que la gestion des frontières extérieures de l'UE, dont l'approche ne saurait être exclusivement sécuritaire. Enfin, comme le dossier Prism

---

<sup>18</sup> Avis du contrôleur européen de la protection des données sur la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil intitulée «Un espace de liberté, de sécurité et de justice au service des citoyens», JO C 276 du 17.11.2009 p. 8

<sup>19</sup> Voir COM (2011) 173 du 5 avril 2011, Cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms pour la période allant jusqu'à 2020

<sup>20</sup> Agence des droits fondamentaux, Rapport 2012, «Les droits fondamentaux : défis et réussites en 2012», p. 214 et s.



l'illustre, elle légitime *a priori* l'utilisation de moyens et la mise à l'écart de principes qui seraient dans le cas contraire impossibles à passer sous silence.

Supposant un accord de fond entre les Etats qui est loin d'être toujours acquis, confortant le jeu de la confiance mutuelle dans l'UE, cette approche essentiellement technocratique renvoie en réalité le traitement des difficultés au stade de l'exécution dans les Etats membres où les réticences des acteurs nationaux demeurent fortes à se plier à des options auxquelles ils n'ont pas été associés.

Car cette construction d'ensemble est également marquée par son absence de dimension judiciaire réelle, tant du point de vue de l'absence d'une juridiction pénale européenne ou de chambres spécialisées au sein de la CJUE que de l'implication des juges nationaux, malgré les progrès considérables réalisés. Cette carence a profité pour l'essentiel à l'action policière, à la fois en termes de réalisations concrètes comme de moyens financiers. Même lorsque le juge est aujourd'hui un acteur de premier plan de l'Union dans la lutte contre le crime, comme c'est le cas d'Eurojust, l'absence d'une véritable coopération transversale ne lui permet pas de dépasser le rôle strictement horizontal dans lequel il est enfermé en s'impliquant activement dans la définition d'une politique criminelle de l'Union.

### **1.1.3. Déséquilibres entre harmonisation législative et approche opérationnelle**

Le bilan normatif de l'exécution du Programme de Stockholm est inégal selon les domaines d'action de l'UE. En termes quantitatifs, il est relativement faible avec une vingtaine de textes adoptés à mi-parcours, exception faite du « paquet asile ».

C'est en soi une source de préoccupations qui doivent être nuancées. Deux cas de figure doivent être distingués : celui où l'on est en présence d'une véritable progression du droit de l'Union et celui où il s'agit simplement d'un besoin de révision de la législation actuelle. Un certain nombre de textes relevant de la « première génération » de l'ELSJ prévoient ainsi expressément d'être ré-ouverts soit pour combler des carences matérielles imputable au contexte de la négociation de l'époque, soit pour opérer une mise à niveau compatible avec le traité de Lisbonne et parfois acté par ce dernier comme à propos d'Eurojust et d'Europol.

Ce déficit normatif est variable selon les secteurs. En matière d'asile, l'aboutissement du processus législatif va conduire à une amélioration notable de la situation des demandeurs de protection internationale. C'est également le cas dans le domaine de la coopération judiciaire civile qui est longtemps restée le parent pauvre de l'ELSJ. Elle s'est désormais engagée pleinement dans le processus normatif depuis la communautarisation de la convention de Bruxelles.

En revanche, en matière d'immigration légale comme en matière de contrôle des frontières de l'Union, la situation quantitative est loin d'être comparable, tant pour des raisons de blocages politiques que techniques. C'est également le cas en matière de la politique des visas de court séjour qui, malgré une unification législative réalisée par l'adoption d'un véritable code communautaire des visas<sup>21</sup>, continue à souffrir d'incohérences majeures dans sa mise en œuvre au niveau des consulats des Etats Schengen que la coopération consulaire locale ne parvient pas à compenser en raison de ses faiblesses ou même de son inexistence dans de trop nombreux pays tiers. Le domaine de l'entraide répressive marque également le pas malgré quelques réussites. Il souffre en premier lieu de la priorité donnée à la confiance mutuelle et à la fausse idée qu'elle nourrit

---

<sup>21</sup> Règlement 810/2009.

selon laquelle la reconnaissance mutuelle serait une alternative à l'harmonisation législative.

Le dossier de la « feuille de route » relative aux droits procéduraux des suspects traduit bien cette réticence des Etats membres à s'engager juridiquement dans le cadre de l'Union et ceci alors même qu'ils sont tenus par les mêmes obligations dans le cadre de la jurisprudence de la CEDH. Il est également permis de s'interroger sur le peu de propositions innovantes dans les grands secteurs prioritaires tels que la criminalité financière, la lutte contre la corruption, la protection des intérêts financiers de l'UE et les échanges d'informations, silence qui rend le bilan actuel décevant.

Au delà de ce constat quantitatif, la priorité donnée par l'Union à l'approche opérationnelle sur l'approche normative est significative d'une tendance caractéristique de l'ELSJ. La multiplication d'un droit « mou » fait de « stratégies » et « programmes » divers et autres « roadmaps » afin de réguler les phénomènes migratoires ou de lutter contre la criminalité en est une illustration. Elle s'inscrit dans un contexte de foisonnement d'agences souvent chargées d'élaborer et de gérer ces outils. L'attrait de l'ELSJ pour leur développement n'a du reste pour égal que la fascination éprouvée par l'Union européenne pour les dispositifs faisant appel aux nouvelles technologies.

Les conséquences n'en sont pas neutres. Il en résulte un phénomène de « mise en réseau » peut-être compréhensible du point de vue de la rationalité et de l'efficacité mais incontestablement dommageable de celui de la transparence et du contrôle démocratique. Associées aux travaux du COSI, les agences se voient ainsi dotées de prérogatives qui sont refusées aux institutions parlementaires.

#### **1.1.4. Déséquilibres entre Etats membres**

Le morcellement de l'ELSJ ne s'est pas résorbé durant l'application du Programme, au point de constituer aujourd'hui une source d'inquiétude majeure pour la cohérence de l'Union. Cela est vrai à la fois tant pour ce qui est de la gestion de l'espace Schengen (Bulgarie, Roumanie) que pour l'annonce du Royaume Uni de procéder à un opt-out généralisé en matière d'entraide judiciaire pénale.

La géographie et la situation de certains Etats membres au contact des frontières extérieures de l'UE constitue une première cause des déséquilibres que le Programme de Stockholm n'a pas contribué à résoudre par une politique volontaire d'application de la clause de solidarité mentionnée à l'article 222 TFUE (cf. infra), sans même parler de l'article 80 TFUE qui en rappelle l'importance dans l'ELSJ. Il en résulte une situation parfois intenable pour ces Etats membres, en particulier dans le bassin méditerranéen et notamment en Grèce, mais aussi et surtout pour les individus concernés subissant de graves violations des droits fondamentaux. De la CEDH au rapporteur des Nations Unies, cette situation est dénoncée avec force sans que les Etats membres ou la Commission aient semblé véritablement prendre la mesure d'un problème aggravé par le contexte économique de l'Etat concerné.

La seconde source de déséquilibres est politique. Elle résulte du choix de certains Etats membres de se soustraire eux-mêmes au régime commun ou bien de la volonté d'une majorité d'en tenir certains d'entre eux à l'écart.

La situation d'opt-out du Royaume et la perspective de voir cet Etat membre se retirer d'une partie considérable de l'acquis de l'ELSJ à l'expiration de la période transitoire en 2014 relève d'une possibilité ouverte par les traités eux-mêmes et le protocole relatif aux dispositions transitoires. Il n'est pas besoin de souligner à quel point son éventuelle mise

en œuvre aurait un impact en particulier sur les politiques sécuritaires de l'Union. En revanche, et l'argument est moins souvent mis en avant, un tel retrait serait également lourd de conséquences du point de vue du principe de non-discrimination entre les citoyens de l'Union. Les ressortissants britanniques se verraient ainsi privés d'un certain nombre de règles garantissant leur sécurité ainsi que de la protection juridictionnelle du juge de l'UE, ce qui constituerait une régression considérable, d'une nature que l'Union n'a jamais connue jusqu'alors.

Dans le même ordre d'esprit et de façon générale, la géométrie variable qui gouverne encore certains pans de l'ELSJ en matière migratoire et de contrôles aux frontières n'est pas sans conséquences pour la définition et la gestion de leur dimension externe. Ainsi, les champs couverts par les opt-out britannique et irlandais, la participation de pays « associés » à Schengen, la participation de nature « internationale » du Danemark compliquent à l'extrême la conduite de cette politique conduisant à une définition très particulière de la notion « d'Etat membre » par exemple en matière d'accords sur les visas. Sans compter le fait qu'en matière d'asile le Royaume-Uni restera lié par les directives qualification, procédures d'asile et conditions d'accueil de 1<sup>ère</sup> génération, de même que l'Irlande uniquement pour la dernière directive, et ce en raison de l'emploi des opt-ins faits par ces Etats Membres alors que tous les autres Etats membres appliqueront la seconde génération de normes qui vient d'être adoptée...

Enfin, le refus de certains Etats membres opposés à l'entrée de la Bulgarie et de la Roumanie dans l'espace Schengen est également une source de préoccupations. Au même titre que la crise provoquée à l'occasion du printemps arabe et la menace de rétablissement de contrôles nationaux aux frontières intérieures, la menace sur l'objectif de réalisation d'un espace commun « pleinement ouvert à la libre circulation » (point 2.2) marque une régression.

#### **1.1.5. Déséquilibres entre gestion de l'immigration légale et lutte contre l'immigration illégale**

L'image d'une Europe forteresse se dégageant des velléités de l'Union à lutter le plus efficacement possible contre l'immigration illégale et des moyens de plus en plus importants dont elle entend se doter comme en témoigne des initiatives nouvelles significatives (Eurosur, Entry-Exit system) s'ajoutant à ce qui existe déjà (en particulier l'agence Frontex), n'est pas compensée par la réouverture de canaux d'immigration légale au niveau européen, sans oublier les rigidités excessives de la politique des visas de court séjour qui ont déjà été soulignées.

Malgré sa faible ambition, le programme d'action de la Commission relatif à l'immigration légale qui remonte à 2005<sup>22</sup> n'a depuis pas été mis en œuvre par les Etats membres au sein du Conseil. Deux initiatives sont toujours pendantes au Conseil depuis leur présentation par la Commission en 2010.

La première est une proposition de directive établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers dans le cadre d'in détachement intragroupe<sup>23</sup> qui, alors qu'elle s'inscrit dans le cadre de la stratégie 2020 en favorisant l'économie de la connaissance et de l'innovation, n'a toujours pas pu faire l'objet d'un accord alors qu'elle ne concerne pourtant qu'environ 16500 personnes par année... La seconde proposition relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un

---

<sup>22</sup> COM(2005)669 du 21 décembre 2005.

<sup>23</sup> COM(2010)378 du 13 juillet 2010.

emploi saisonnier<sup>24</sup> connaît le même sort. L'incapacité des Etats membres à s'entendre au sein du Conseil sur des propositions pourtant de faible envergure qui s'enlisent dans des discussions techniques faute de leadership politique, augure mal de la capacité de l'Union européenne à relever les défis fondamentaux auxquelles elle devra faire face dans le futur en matière de gestion de l'immigration légale.

#### **1.1.6. Déséquilibres entre les dimensions internes et externes des politiques européennes**

Le lien entre les dimensions externe et interne de l'ELSJ est établi depuis Tampere<sup>25</sup> et précisé en 2005 dans la Stratégie pour la dimension extérieure de l'ELSJ<sup>26</sup>. C'est sans surprise que le programme de Stockholm qualifie cette dimension de « primordiale »<sup>27</sup> et consacre de longs développements, l'ensemble de son point 7, à « une dimension extérieure renforcée »<sup>28</sup>, laquelle est inscrite dans la continuité des principes définis auparavant. Ceux ci méritent d'être rappelés pour permettre d'évaluer les effets qui lui ont été donnés par l'Union.

L'unité de la politique extérieure de l'UE<sup>29</sup> implique en effet à la fois la mobilisation des efforts des Etats membres et de l'Union ainsi que celle des instruments qui sont à sa disposition, l'accent étant mis en particulier sur l'échange d'informations, le partenariat et la solidarité. Le Programme souligne justement la valeur ajoutée qui est apportée par le nouveau cadre du traité de Lisbonne, l'apparition de son Haut représentant et son service d'action extérieure ainsi que le potentiel des délégations de l'UE en matière de Justice et d'affaires intérieures.

Force est de constater que l'on est loin de l'objectif et que les difficultés rencontrées en la matière depuis Tampere perdurent.

En premier lieu, les questions institutionnelles posées par le cadre juridique dans lequel la dimension externe de la JAI s'exprime demeurent une source importante de dysfonctionnements, comme le Parlement européen l'avait pointé dès 2007<sup>30</sup>. Conflits de leadership ou absence de prise de responsabilité peuvent aussi bien en découler. D'où, au total, un paysage d'une grande complexité où compétences implicites de l'Union et compétences des Etats membres doivent coexister. L'indétermination du rôle exact du Service d'Action Extérieure (SAE) en matière JAI comme la montée en puissance du rôle attribué aux agences<sup>31</sup> obscurcissent le tableau. Ces dernières sont en effet toutes investies d'une compétence de négociation avec des Etats tiers, au risque, comme à propos d'Europol, de susciter des critiques de la part de certains Etats ou du Parlement européen lorsque des questions aussi sensibles que les échanges d'informations sont en jeu.

---

<sup>24</sup> COM(2010)379 du 13 juillet 2010.

<sup>25</sup> Points 1.1

<sup>26</sup> COM (2005) 491

<sup>27</sup> Point 1

<sup>28</sup> Point 7.1

<sup>29</sup> Elle aboutit parfois à la préséance de la PESC sur la JAI, comme la Cour l'a indiqué en matière de lutte contre le terrorisme dans l'affaire C-130/10

<sup>30</sup> Résolution du Parlement européen du 21 juin 2007 sur l'espace de liberté, de sécurité et de justice: stratégie sur la dimension extérieure, plan d'action mettant en œuvre le programme de La Haye (2006/2111(INI))

<sup>31</sup> Voir par exemple la proposition de décision modification de la décision 2009/935/JAI en ce qui concerne la liste des États et organisations tiers avec lesquels Europol conclut des accords (doc.16229/2012)

En second lieu, les priorités matérielles dessinées en 2005 souffrent d'une absence d'actualisation et d'évaluation, tandis que le Programme a ajouté à sa longue liste les questions relatives à la traite des êtres humains et à l'immigration clandestine.

Le nouveau cadre institutionnel fourni par le traité de Lisbonne n'a pas pour autant conduit à une accélération visible des réalisations, le domaine du droit civil ayant fait l'objet d'un rappel à la Commission de la part du Conseil<sup>32</sup>. L'insertion de clauses relatives à l'ELSJ au sein d'accords de coopération à portée plus vaste demeure l'option privilégiée par l'Union, banalisant ainsi les questions JAI. L'efficacité de telles clauses est en effet sujette à caution dès lors que d'autres priorités s'imposent à l'Etat tiers et la conditionnalité du respect de ces clauses est passée par pertes et profits. A l'inverse, la conclusion d'accords bilatéraux ou multilatéraux spécifiques à la JAI a au moins pour mérite d'en assurer la visibilité, quitte à en révéler la sensibilité politique comme à propos des accords PNR ou des accords de lutte contre le terrorisme.

Enfin, les priorités géographiques demeurent largement inchangées et le Programme a mis l'accent sur la politique européenne de voisinage, le Conseil demandant que soit élaboré « avant fin 2010 » un plan indiquant comment assurer la progression de la coopération avec le partenariat oriental, « englobant les volets de ce partenariat liés à la liberté, à la sécurité et à la justice ».

## **1.2. Des réussites concrètes**

### **1.2.1. L'adoption du paquet législatif asile**

L'adoption au 1<sup>er</sup> semestre 2013 d'une seconde génération de normes en matière d'asile constitue incontestablement une avancée sur le long chemin menant à la mise en place d'un système européen commun d'asile programmé par le traité de Lisbonne. Quoique le délai initialement prévu ait été reporté de 2010 à 2012, le fait qu'un paquet législatif aussi important<sup>33</sup> ayant certaines implications financières ait pu être adopté pendant la période de crise que nous traversons, confirme le fait que l'Union européenne continue à mettre en œuvre ses objectifs ambitieux en matière d'asile, d'autant plus que les négociations qui ont duré pas moins de cinq années ont été difficiles - il a fallu en passer par un package deal entre le Parlement et le Conseil - selon un scénario semblable à celui ayant présidé à la 1<sup>ère</sup> génération de normes avec l'adoption en dernier lieu de la directive la plus difficile (procédures d'asile) sur la base d'une proposition modifiée de la Commission.

La mesure des progrès accomplis va maintenant donner lieu au débat traditionnel opposant partisans et adversaires de la bouteille à moitié vide ou à moitié pleine. Même s'il est compréhensible que les observateurs puissent adopter des positions différentes selon leur affiliation institutionnelle, on ne manque de relever avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés<sup>34</sup> les progrès significatifs qui ont été accomplis vers une plus grande harmonisation législative des législations des Etats membres en matière d'asile.

Il reste que l'objectif du programme de Stockholm visant à ce que « les cas analogues soient traités de la même manière et que ce traitement aboutisse au même résultat » est

---

<sup>32</sup> Doc. 15921/12 p. 9

<sup>33</sup> Ces deux règlements (Dublin III et Eurodac) et deux directives (conditions d'accueil et procédures d'asile) portent tous la date du 26 juin 2013 et ont été publiés au Journal officiel du 29 juin 2013 (L180) sauf la directive de qualification du 13 décembre 2011 (JO L337 du 20/12/2011, p.9).

<sup>34</sup> <http://www.unhcr.org/51b7348c9.html>

loin d'être atteint et que beaucoup allant au-delà de l'harmonisation législative reste à faire pour y parvenir<sup>35</sup>.

### **1.2.2. L'opérationnalisation des politiques**

Elle est une priorité des différents programmes d'action de l'Union depuis les origines, prenant deux formes principales, celle du développement des agences d'une part, mais aussi celle de l'adoption de mesures concrètes à disposition des acteurs de terrain.

#### **1.2.2.1. Le rôle des agences**

Il s'est renforcé durant la période sous examen sans que la mise à niveau institutionnelle et matérielle de ces acteurs soit effectuée dans tous les cas de manière satisfaisante, malgré les engagements du Programme.

A cet égard, l'une des carences majeures de l'exécution du Programme tient dans le fait que, quatre années après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, les articles 85 et 88 TFUE relatifs à Europol et Eurojust n'aient pas encore été concrétisés.

Concernant la « structure, le fonctionnement, le domaine d'action et les tâches » de ces deux acteurs majeurs de l'ELSJ, la « lisbonnisation » de leur statut aurait du être une priorité absolue de l'Union avant même d'ouvrir d'autres dossiers tels que celui de l'institution d'un Procureur européen, annoncée pour la fin du semestre. Il a ainsi fallu attendre le 27 mars 2013 pour que soit déposée la proposition de la Commission<sup>36</sup> d'instituer une « Agence de l'Union européenne pour la coopération et la formation des services répressifs », sur les fondements d'Europol, et fusionnant l'Office européen de police avec le Collège européen de police (Cepol). A ce jour, pour ce qui est d'Eurojust, aucune proposition formelle n'a encore été déposée.

En revanche, la création d'une Agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'ELSJ<sup>37</sup> a été actée. Cette agence sera chargée de la gestion opérationnelle du SIS II (règlement 1987/2006 et décision 2007/533/JAI), du VIS (règlement 767/2008) et d'Eurodac. Elle sera également responsable de la gestion de tous les autres systèmes d'information à venir dans l'ELSJ, sous couvert d'une décision circonstanciée du Conseil et du Parlement européen.

La gestion des frontières extérieures et la politique commune d'asile ont été les principaux bénéficiaires de ce renforcement du rôle des agences dans l'Union. La création du Bureau européen d'appui en matière d'asile et le renforcement du mandat de Frontex en 2011<sup>38</sup> constituent en effet indéniablement des développements positifs sur le plan opérationnel, en voie du reste de prolongement<sup>39</sup>. Il en va de même pour ce qui est de l'approche positive développée dans le règlement 1168/2011<sup>40</sup>, consistant à la fois à développer une

<sup>35</sup> Point 6.2. du programme.

<sup>36</sup> COM (2013) 173 du 27 mars 2013

<sup>37</sup> Règlement 1077/2011 du 25 octobre 2011 portant création d'une agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, JO L 286 du 1<sup>e</sup> novembre 2011 p. 1

<sup>38</sup> Décision du Conseil du 26 avril 2010 visant à compléter le code frontières Schengen en ce qui concerne la surveillance des frontières extérieures maritimes dans le cadre de la coopération opérationnelle coordonnée par l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (JO L 111 du 4.5.2010 p. 20).

<sup>39</sup> COM (2013) 197, Proposition de règlement établissant des règles pour la surveillance des frontières maritimes extérieures dans le cadre de la coopération opérationnelle coordonnée par l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne

<sup>40</sup> Règlement 1168/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 modifiant le règlement (CE) 2007/2004 du Conseil portant création d'une Agence européenne pour la gestion de

« stratégie » et un code de conduite en matière de droits fondamentaux et à réserver un rôle spécifique à un « officier aux droits fondamentaux » au sein de cette Agence.

#### 1.2.2.2. L'émergence d'une culture opérationnelle

La dimension opérationnelle de l'ELSJ *stricto sensu* a également été servie par une série d'efforts concrets visant à faciliter les tâches des acteurs de terrain.

Le programme de Stockholm met l'accent dans son point 1.1 sur la nécessité de renforcer la coopération entre les professionnels de la Justice, d'améliorer leur formation et de mobiliser les moyens permettant de supprimer les entraves à la reconnaissance mutuelle des actes juridiques. L'action de l'Union a été marquée, ici, par de nets progrès.

Certains de ces progrès avaient été anticipés, dès 2008 avec l'adoption de la Communication de la Commission relative à l'e-justice<sup>41</sup>. La mise en œuvre, en 2010, du Portail européen d'e-justice offre depuis une masse d'informations concrètes et pratiques relative au droit et à la justice des Etats membres à destination des professionnels et constitue un succès majeur. L'ouverture par la Commission d'un « scoreboard » permettant l'observation et la mesure des performances des systèmes nationaux de justice<sup>42</sup> afin de promouvoir une « justice effective et la croissance » semble en revanche beaucoup plus curieuse<sup>43</sup>, outre le fait qu'elle n'était pas appelée par la mise en œuvre du Programme. Il est en effet permis de s'interroger sur l'opportunité d'une telle mesure à l'instant où tant d'autres domaines de l'entraide judiciaire demeurent en jachère.

La formation des professionnels de l'ELSJ faisait également partie des priorités retenues par le Programme, dans le but de favoriser l'émergence d'une véritable culture européenne en matière judiciaire et de maintien de l'ordre, visant de manière générale les juges, les procureurs, le personnel judiciaire, les policiers, les douaniers et les garde-frontières. Le Programme énonce même « l'ambition de faire en sorte que, d'ici à 2015, un nombre important de professionnels ait participé à un tel programme ou à un programme d'échange avec un autre Etat membre, qui pourront s'inscrire dans le cadre de programmes de formation déjà en place ».

Cette ambition d'un Programme de formation européen a évidemment subi le contrecoup des contraintes budgétaires même si la proposition de règlement établissant le programme Justice d'une part, et les propositions précitées de mise à niveau des agences, notamment d'Europol et du Cefpol, devraient apporter quelques réponses.

Le retard ainsi pris quant à cet objectif prioritaire, à mi-parcours, est constaté par les Etats membres eux-mêmes. Ceux-ci font état ouvertement d'une « méconnaissance déplorable de la gamme d'outils dont dispose l'UE »<sup>44</sup>, qui oblige à s'interroger sur la capacité des administrations nationales à mettre en œuvre les stratégies de l'Union.

#### 1.2.2.3. L'adaptation des outils de travail

Dans sa lutte contre la grande criminalité et sans pour autant négliger les questions juridiques, l'Union a également adapté concrètement nombre de dispositifs existants, en

---

la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne, JO L 304 du 22.11.2011 p.1

<sup>41</sup> COM (2008) 329 du 30 mai 2008, Vers une stratégie européenne en matière d'e-Justice

<sup>42</sup> COM (2013) 160 du 27 mars 2013

<sup>43</sup> On notera ainsi que ses données sont alimentées pour l'essentiel par la Commission européenne pour l'efficacité de la justice du Conseil de l'Europe (CEPEJ), ce qui est pour le moins paradoxal

<sup>44</sup> Doc. 15921/12 p.11

matière de lutte contre la grande criminalité et le terrorisme. Les politiques migratoires n'y ont pas échappé.

Ainsi, la lutte contre la drogue a fait l'objet de propositions de réglementation visant soit à modifier des règlements en vigueur tels que le règlement 273/2004 et le règlement 111/2005 afin d'éviter le détournement des précurseurs de drogue à l'intérieur de l'Union<sup>45</sup> comme dans les pays tiers<sup>46</sup>.

Sous un angle pratique, la lutte contre le terrorisme a vu également l'adoption du règlement 98/2013 sur la commercialisation et l'utilisation de précurseurs d'explosifs visant principalement à réduire le risque d'une utilisation détournée de certains produits chimiques précurseurs d'explosifs pour la fabrication illicite d'explosifs<sup>47</sup>. De même la proposition de la Commission visant l'abrogation du règlement 1781/2006<sup>48</sup> vise-t-elle à améliorer la traçabilité des virements de fonds afin de prévenir et de détecter les actes de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme.

Cependant, dans ce registre, le dossier majeur demeure celui du recueil et du partage des informations dans la lutte contre la grande criminalité comme en matière de contrôle des frontières extérieures.

Le Programme en faisait une question centrale dans son point 2.5 et appelait dans son point 4.2.2 à une « maîtrise de l'information », c'est-à-dire à une « stratégie de l'UE en matière de l'information » impliquant à la fois une évaluation de l'existant mais aussi la « mise au point d'un modèle européen en matière d'échanges d'information ».

Dans une « Présentation générale de la gestion de l'information dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice » répondant à cette demande<sup>49</sup>, la Commission a synthétisé de manière remarquable et détaillée l'état des lieux et les principaux enjeux de ce dossier crucial<sup>50</sup>. Cette communication a, ensuite, fait l'objet de développements significatifs dans une nouvelle Communication, fin 2012<sup>51</sup>. La construction d'un « modèle européen d'échange d'informations (EIXM) en est l'objet, afin de « renforcer la coopération dans le domaine de la répression au sein de l'UE ». Faisant écho aux souhaits du Conseil, la Commission y fait le point sur la manière dont les échanges d'informations transfrontières se réalisent dans l'Union et formule des recommandations pour l'améliorer.

Son premier constat est celui de l'inutilité d'une nouvelle initiative législative ou matérielle en ce domaine, aucune base de données nouvelle ou aucun nouvel instrument d'échange d'informations n'apparaissant nécessaire. En revanche, l'évaluation des comportements étatiques à laquelle elle a procédé conduit la Commission à souhaiter à la fois une amélioration de la mise en oeuvre des outils existants<sup>52</sup> et la garantie d'un niveau élevé de sécurité et de protection des données. Ce souhait sera repris par le Conseil JAI dans ses conclusions des 6 et 7 juin 2013, « déplorant » le retard pris.

---

<sup>45</sup> COM (2012) 548

<sup>46</sup> COM (2012) 521

<sup>47</sup> JO L 09/02/2013 p.1

<sup>48</sup> COM (2013) 44

<sup>49</sup> COM (2010) 385

<sup>50</sup> Notamment en précisant de manière systématique, pour chacun des instruments, son objectif principal, sa structure, le type de données à caractère personnel sur lequel il porte et la liste des autorités ayant accès à ces données, et rappelant les dispositions qu'il contient en matière de protection et de conservation de données, le tout accompagné de la production de chiffres concernant l'ampleur des flux d'échanges.

<sup>51</sup> COM (2012) 735

<sup>52</sup> La décision-cadre 2006/960 dite « décision suédoise » qui pose le principe de « l'accès équivalent » et la décision « Prüm » 2008/615



Dans ce contexte général, la question de la protection des données au sein de l'Union confirme sa position cruciale. La proposition de directive visant à prévoir un cadre juridique pour l'utilisation des données des dossiers passagers (P.N.R) pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière<sup>53</sup> s'inscrit en réalité dans un processus entamé dès 2007. Faute d'accord dans les temps sur une proposition de décision-cadre portant sur le même objet, celle-ci a été rendue caduque par l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.

Réitérée par le Programme de Stockholm, la demande d'une intervention législative européenne afin de doter d'Union d'un système PNR a fait l'objet de crispations dans l'opinion publique comme au sein des institutions, illustré par un rejet de la proposition par la Commission Libé. Par ailleurs, au plan externe, la conclusion de nombreux accords internationaux portant sur le même thème<sup>54</sup> durant la période sous étude témoigne du caractère central de ce mode de coopération opérationnelle.

Au delà, en pleine phase avec les souhaits du Programme et du Parlement européen, le besoin d'une « approche globale de la protection des données à caractère personnel dans l'Union européenne »<sup>55</sup> était partagé par tous, à la fois en raison de l'urgence des besoins et parce qu'une nouvelle base juridique, celle de l'article 16 §2 TFUE, était à disposition.

Aussi, la Commission a présenté le 25 janvier 2012 les lignes d'un projet de réforme global<sup>56</sup> du régime juridique de la protection des données à caractère personnel au sein de l'Union, fondé jusqu'ici pour l'essentiel sur la directive 95/46 du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données. Au sein de ce régime général défini dans le cadre d'un projet de règlement<sup>57</sup>, le thème de la protection des données à caractère personnel en matière d'entraide policière et répressive a fait, lui, l'objet d'une proposition de directive<sup>58</sup> particulière.

Par principe et indépendamment des désaccords sur le fond, le principe même d'un régime dérogatoire applicable à la coopération policière et judiciaire a posé problème immédiatement, en particulier au Parlement européen désireux d'une approche globale. D'où les difficultés accumulées par le texte, entamées par un avis très réservé du Contrôleur européen de la protection des données, « extrêmement déçu par la proposition de directive pour la protection des données en matière pénale » et regrettant une approche « qui offre un niveau de protection inadéquat, très inférieur à la proposition de règlement »<sup>59</sup>.

---

<sup>53</sup> COM (2011) 32

<sup>54</sup> Accord du 28 juin 2010 entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique sur le traitement et le transfert de données de messagerie financière de l'Union européenne aux États-Unis aux fins du programme de surveillance du financement du terrorisme ; Accord du 13 septembre 2011 entre l'Union européenne et l'Australie sur le traitement et le transfert de données des dossiers passagers (données P.N.R.) par les transporteurs aériens au service australien des douanes et de la protection des frontières ; Accord du 8 décembre 2011 entre les États-Unis d'Amérique et l'Union européenne sur l'utilisation des données des dossiers passagers (données P.N.R.) et leur transfert au Ministère américain de la sécurité intérieure

<sup>55</sup> COM (2010) 609

<sup>56</sup> Intitulé : Protection de la vie privée dans un monde en réseau Un cadre européen relatif à la protection des données, adapté aux défis du 21e siècle

<sup>57</sup> COM (2012) 09

<sup>58</sup> COM (2012) 10

<sup>59</sup> JO C 192 du 30 juin 2012 p. 7

On conçoit dans ce contexte que le Conseil JAI de début juin n'ait pu faire progresser le dossier, le contexte de l'affaire Prism, ensuite, ayant peu de chances de faire baisser la tension.

Le contrôle des frontières extérieures a également fait l'objet de propositions visant à améliorer leur effectivité sur le terrain. La proposition de règlement portant création du Système européen de surveillance des frontières (Eurosur) a été déposée le 30 avril 2012. La proposition visant à la création d'un registre d'enregistrement des entrées et sorties de ressortissants de pays tiers a été déposée peu avant simultanément à celle relative à la création d'un programme d'enregistrement des voyageurs visant à fluidifier leur vérification aux frontières extérieures.

Le nouveau système d'information Schengen (SIS II) est devenu opérationnel en avril 2013 avec neuf années de retard et offrira de nouvelles fonctions comme le stockage d'empreintes digitales. Enfin, l'agence LISA pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice a commencé à fonctionner effectivement le 1<sup>er</sup> décembre 2012. Il convient encore de souligner que le système d'information sur les visas mieux connu sous son acronyme VIS en anglais a été mis en œuvre à partir de l'automne 2011 en commençant par la première région d'Afrique du Nord prévue pour son déploiement progressif.

### **1.2.3. La confiance mutuelle**

La reconnaissance mutuelle et la confiance mutuelle entre Etats membres qui la conditionne sont au centre des politiques de l'ELSJ. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne la coopération judiciaire en matière civile et pénale réglées par les articles 81 et 82 TFUE<sup>60</sup>. Cette option majeure a permis l'adoption de textes variés et importants en matière d'entraide pénale comme en matière civile, ce qui conduit désormais la jurisprudence de la Cour de justice à inciter le juge national à la pratiquer de manière quotidienne.

Conscient de cet enjeu, le Programme de Stockholm met la confiance mutuelle en tête des instruments permettant sa réalisation (point 1.2.1). Il l'a placée au cœur de ses dispositions visant à « faciliter la vie des citoyens » dans « une Europe du droit et de la justice » (point 3.1 et 3.2).

Si l'essentiel des réalisations législatives actuellement en vigueur en matière de confiance mutuelle est antérieur à la période couverte par le Programme, ce dernier a néanmoins proposé un certain nombre d'avancées sur le terrain de la reconnaissance mutuelle, tant dans le domaine civil que pénal. Le Programme insiste notamment sur le règlement de questions de principe telles que celles de la proportionnalité et de l'efficacité. De plus et afin de « renforcer » cette confiance, le Programme a posé la question cruciale de l'évaluation des instruments en présence.

Au plan normatif, le Programme cible expressément deux domaines particuliers, celui d'un « système global d'obtentions de preuves » et celui de la protection des victimes<sup>61</sup>.

L'initiative d'un certain nombre d'Etats membres<sup>62</sup> dans le dossier de la décision d'enquête européenne répond à l'ambition de la première orientation du point 3.1.1. Le Programme souhaite en effet la création d'un système global destiné à remplacer tous les instruments

---

<sup>60</sup> La CJUE a même placé dans ce cadre la question de la détermination de l'Etat responsable en matière d'asile en vertu du règlement Dublin II

<sup>61</sup> voir infra

<sup>62</sup> Belgique, Bulgarie, Estonie, Espagne, Autriche, Slovénie et Suède, doc. 9288/2010

qui existent actuellement dans ce domaine, y compris la décision-cadre relative au mandat européen d'obtention de preuves, réalisation qui couvrirait si possible l'ensemble des types d'éléments de preuve.

Ce système nouveau se traduirait par un instrument unique dénommé « décision d'enquête européenne ». Celle-ci prendrait la forme d'une décision judiciaire émise par une autorité compétente d'un État membre (État d'émission) afin de faire exécuter une ou plusieurs mesures d'enquête spécifiques dans un autre État membre (État d'exécution) en vue de recueillir des preuves dans le cadre des procédures visées à la directive. Cette décision d'enquête européenne devrait être exécutée par les États membres sur la base du principe de reconnaissance mutuelle. Cette ambition ouvre des perspectives d'amélioration considérables, tout en comportant des risques non négligeables du point de vue des droits fondamentaux<sup>63</sup>.

Le second volet visé par le programme correspond à la directive 2011/99 relative à la décision de protection européenne<sup>64</sup>. Résultant là encore de l'initiative de certains États membres<sup>65</sup>, le texte repose sur le constat que, dans un espace commun de justice sans frontières intérieures, la protection accordée à une personne physique dans un État membre doit être garantie aussi, de manière ininterrompue, dans tout autre État membre dans lequel cette personne se rend ou s'est rendue. D'où l'obligation faite aux autorités des autres États membres de garantir cette protection.

La proposition de règlement relatif à la reconnaissance mutuelle des mesures de protection en matière civile<sup>66</sup> s'inscrit en complément de la directive 2011/99 et a été adoptée par le Conseil le 6 juin 2013<sup>67</sup>. Le texte s'appliquera aux mesures ordonnées en vue de protéger une personne lorsqu'il existe des motifs sérieux de croire que la vie, l'intégrité physique ou psychologique, la liberté personnelle, la sécurité ou l'intégrité sexuelle de cette personne est menacée, aux fins par exemple d'empêcher toute forme de violence à caractère sexiste et de violence commise par des proches, comme la violence physique, le harcèlement, l'agression sexuelle, la traque, l'intimidation ou d'autres formes de contrainte indirecte. En raison de la diversité des traditions juridiques des États membres en matière de mesures de protection, certaines d'entre elles relèvent du droit civil, alors que dans d'autres États elles relèvent du droit pénal ou du droit administratif, d'où l'intérêt de faire jouer ici la reconnaissance mutuelle<sup>68</sup>.

Enfin, le programme mentionne de manière appuyée les interrogations à propos de la détention dans l'Union, le Conseil européen estimant nécessaire à ce sujet de promouvoir les échanges de vues entre les États membres. La Commission a donc publié un Livre vert<sup>69</sup> d'une importance certaine. Elle y souligne à juste titre les interactions existant entre les conditions nationales de détention et la correcte application des instruments de la reconnaissance mutuelle comme le mandat d'arrêt européen, à propos duquel les questions de détention provisoire sont fréquemment posées. La présomption selon

---

<sup>63</sup> Voir Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on the draft Directive regarding the European Investigation Order, 14 février 2011

<sup>64</sup> Directive 2011/99 du 13 décembre 2011 relative à la décision de protection européenne, JO L 338 du 21 décembre 2011 p. 2

<sup>65</sup> Belgique, Bulgarie, Estonie, Espagne, France, Italie, Hongrie, Pologne, Portugal, Roumanie, Finlande et Suède

<sup>66</sup> COM (2011) 276 du 18 mai 2011

<sup>67</sup> Doc. 10412/13

<sup>68</sup> Le texte a fait l'objet d'une adoption en première lecture par le Parlement, le 22 mai 2013

<sup>69</sup> COM (2011) 327, Renforcer la confiance mutuelle dans l'espace judiciaire européen – Livre vert sur l'application de la législation de l'UE en matière de justice pénale dans le domaine de la détention

laquelle les systèmes judiciaires nationaux offrent des garanties équivalentes, rappelée encore récemment par la Cour de justice<sup>70</sup>, repose en effet sur un respect commun des conditions de détention dont on sait par ailleurs qu'elles conduisent encore trop fréquemment les Etats membres à être condamnés sur ce terrain par la Cour européenne des droits de l'Homme.

L'évaluation des instruments existants en matière de reconnaissance mutuelle constitue le second axe de travail mis en avant par le Programme (3.2.3).

Le troisième rapport sur l'évaluation de la décision-cadre 2002/584 relative au mandat d'arrêt européen<sup>71</sup> a été aussi instructif que les précédents. Si les questions touchant à la transposition du mandat d'arrêt européen en droit interne semblent aujourd'hui largement réglées, un certain nombre de problèmes demeurent dont on peut s'étonner que l'Union ne prenne pas la mesure, tant le rapport d'application met en lumière ces dysfonctionnements.

Le bilan des sept années de mise en œuvre du mandat d'arrêt européen démontre en effet le succès incontestable de cet instrument. Il prouve que les acteurs opérationnels de l'entraide répressive se sont appropriés pleinement ce mécanisme opérationnel<sup>72</sup>, qui nourrit par ailleurs une coopération judiciaire de plus en plus fournie avec la Cour de justice.

L'analyse de la situation fait néanmoins ressortir des points de friction dans l'utilisation de cette technique, en particulier au regard de la proportionnalité de son usage, sans que les Etats membres ou la Commission jugent bon à ce jour d'y remédier.

A cet égard, la question du contrôle de la confiance mutuelle entre les Etats membres, si elle a été passée sous silence jusqu'alors, est ouvertement posée par les utilisateurs du mandat d'arrêt européen, comme un certain nombre d'affaires l'ont illustré récemment<sup>73</sup>.

D'autres instruments de la reconnaissance mutuelle ont également fait l'objet d'une évaluation spécifique, tels que la décision-cadre 2006/783/JAI du Conseil du 6 octobre 2006 relative à l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux décisions de confiscation<sup>74</sup>.

#### **1.2.4. La coopération judiciaire civile**

Après avoir été longtemps en retrait des autres domaines de l'ELSJ, la coopération judiciaire civile constitue le champ d'activités qui a enregistré le plus grand nombre de progrès durant le Programme de Stockholm. Ces avancées étaient nécessitées à la fois par le besoin de surmonter les blocages liés à l'opposition de certains Etats membres, mais aussi par celui de rattraper les retards pris précédemment, en vue de satisfaire l'objectif

---

<sup>70</sup> CJUE, 30 mai 2013, Jeremy F., C 168/13 PPU

<sup>71</sup> COM (2011) 175, Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil, du 11 avril 2011 sur la mise en œuvre, depuis 2007, de la décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres

<sup>72</sup> 54 689 mandats ont été émis et 11 630 exécutés. Une extradition entre pays de l'UE prend aujourd'hui quatorze à dix-sept jours, si la personne consent à son transfert, et quarante-huit jours si elle n'y consent pas, là où ce délai s'élevait auparavant à plus d'un an.

<sup>73</sup> Avec l'affaire Aurore Martin entre la France et l'Espagne ou l'affaire Jeremy Forrest entre le Royaume Uni et la France.

<sup>74</sup> COM (2010) 428 du 23 août 2010

de « renforcer la confiance dans l'espace judiciaire européen »<sup>75</sup>, c'est-à-dire allant au-delà du strict domaine de la coopération entre juges<sup>76</sup>.

La décision du Conseil de recourir dans cette matière pour la première fois dans l'histoire de l'Union à une coopération renforcée au titre de l'article 329 TFUE correspond au premier cas de figure. Elle concerne la loi applicable au divorce<sup>77</sup>, en raison de l'impossibilité de quelques Etats membres de l'UE de s'inscrire dans un cadre juridique commun les conduisant à accepter l'application d'une loi étrangère. Cette décision a été mise en application avec l'adoption du règlement 1259/2010 en date du 20 décembre 2010<sup>78</sup>. Ce dernier établit un cadre juridique commun clair et complet dans le domaine de la loi applicable au divorce et à la séparation de corps dans les 14 États membres participants<sup>79</sup> désireux de surmonter les difficultés rencontrées par les citoyens en la matière.

En parallèle, diverses propositions de règlements sont aujourd'hui en attente<sup>80</sup> d'une première lecture au Parlement, allant de la proposition relative à la compétence, la loi applicable, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière de régimes matrimoniaux<sup>81</sup> à celle relative à la compétence, la loi applicable, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière d'effets patrimoniaux des partenariats enregistrés<sup>82</sup>.

Les autres réalisations du Programme touchent elles aussi à des questions d'application quotidienne dans la vie juridique des citoyens de l'Union, notamment en ce qui concerne le « processus de suppression des mesures intermédiaires » visé par le Programme (point 3.1.2) ou aux procédures d'insolvabilité<sup>83</sup>.

Il en va ainsi de la refonte du règlement dit de « Bruxelles I », afin de faciliter et accélérer la circulation des décisions en matière civile et commerciale au sein de l'UE. Illustration du développement de la reconnaissance mutuelle, les décisions rendues dans un État membre devront être reconnues sans qu'une procédure spéciale ne soit nécessaire, abolissant ainsi « l'exequatur ». Une décision rendue dans un État membre et qui est exécutoire dans cet État membre jouira de la force exécutoire dans les autres États membres sans qu'une déclaration constatant la force exécutoire soit nécessaire<sup>84</sup>. De la même façon, la création d'un « certificat successoral européen » par le règlement

---

<sup>75</sup> COM (2011) 551 du 13 septembre 2011, Communication de la Commission – Susciter la confiance dans une justice européenne – Donner une dimension nouvelle à la formation judiciaire européenne

<sup>76</sup> Voir par exemple COM (2010)747 du 14 octobre 2010 : Livre vert – Moins de démarches administratives pour les citoyens : Promouvoir la libre circulation des documents publics et la reconnaissance des effets des actes d'état civil

<sup>77</sup> Directive 2010/64/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 relative au droit à l'interprétation et à la traduction dans le cadre des procédures pénales, JO L 280 du 26 octobre 2010, p.1

<sup>78</sup> Règlement 1259/2010 du Conseil du 20 décembre 2010 mettant en œuvre une coopération renforcée dans le domaine de la loi applicable au divorce et à la séparation de corps, JO L 343 du 29 décembre 2010, p.10

<sup>79</sup> Espagne, Italie, Hongrie, Luxembourg, Autriche, Roumanie, Slovaquie, Bulgarie, France, Allemagne, Belgique, Lettonie, Malte et Portugal

<sup>80</sup> Voir également la Communication de la Commission – Lever les incertitudes liées aux droits patrimoniaux des couples internationaux, COM (2011)125

<sup>81</sup> COM (2011)126 du 16 mars 2011

<sup>82</sup> COM (2011)127 du 16 mars 2011

<sup>83</sup> Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n°1346/2000 du Conseil relatif aux procédures d'insolvabilité, COM (2012) 744

<sup>84</sup> Règlement 1215/2012 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2012 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (refonte), JO L 351 du 20 décembre 2012, p.1

650/2012<sup>85</sup> permet désormais à la fois d'accélérer les procédures successorales dans les situations présentant une dimension transfrontière mais aussi aux héritiers, aux légataires, ainsi qu'aux héritiers réservataires d'entrer en possession de la quote-part respective leur revenant dans la succession plus facilement et à moindre coût<sup>86</sup>.

A ces réalisations, viennent s'ajouter un certain nombre de dossiers dont l'aboutissement est proche, en raison de l'accord provisoire dont ils font l'objet tels que la proposition de règlement relatif à la reconnaissance mutuelle des mesures de protection en matière civile<sup>87</sup> où la proposition de règlement sur le droit commun de la vente, en première lecture au Parlement<sup>88</sup>, malgré le désaccord affiché de certains Etats sur le champ d'application de la proposition de la Commission.

### **1.2.5. Les droits procéduraux**

Les progrès en matière de droits procéduraux constituent l'une des principales avancées du programme de Stockholm avec le suivi de la Feuille de route et l'adoption de textes déterminants pour la protection des droits fondamentaux. On rappellera néanmoins que l'échec d'une approche globale du fait de l'opposition de certains Etats membres avait provoqué l'adoption de cette feuille de route<sup>89</sup> en novembre 2009, c'est-à-dire un mois avant l'adoption du programme de Stockholm.

C'est donc de manière parcellaire, texte après texte, que la question des droits procéduraux se règle progressivement dans l'Union. La première étape est celle de la directive 2010/64/UE du 20 octobre 2010 relative au droit à l'interprétation et à la traduction dans le cadre des procédures pénales<sup>90</sup>, fruit de l'initiative conjointe du Royaume de Belgique, de la République fédérale d'Allemagne, de la République d'Estonie, du Royaume d'Espagne, de la République française, de la République italienne, du Grand-Duché de Luxembourg, de la République de Hongrie, de la République d'Autriche, de la République portugaise, de la Roumanie, de la République de Finlande et du Royaume de Suède.

Le texte exprime lucidement la réalité de la coopération judiciaire en matière pénale dans l'Union : « des règles minimales communes devraient accroître la confiance dans les systèmes de justice pénale de tous les États membres, ce qui devrait ainsi conduire à une coopération judiciaire plus efficace dans un climat de confiance mutuelle »<sup>91</sup>, d'où la nécessité d'en établir dans les domaines de l'interprétation et de la traduction dans le cadre des procédures pénales. De manière très classique, le texte souligne qu'en aucun cas le texte ne pourra être interprété de manière régressive au regard de la Convention

---

<sup>85</sup> Règlement 650/2012 du Parlement européen et du Conseil relatif à la compétence, la loi applicable, la reconnaissance et l'exécution des décisions, et l'acceptation et l'exécution des actes authentiques en matière de successions et à la création d'un certificat successoral européen, JO L 201 du 27 juillet 2012 p.107

<sup>86</sup> On notera curieusement que ce texte important n'est mentionné par aucun des documents faisant le point à mi-mandat du programme, qu'il s'agisse des deux

<sup>87</sup> COM (2011) 326 du 8 juin 2011

<sup>88</sup> COM (2011) 635 du 11 juillet 2011, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur le droit commun européen de la vente

<sup>89</sup> Cette feuille de route demandait l'adoption progressive de mesures relatives au droit à la traduction et à l'interprétation (mesure A), au droit aux informations relatives aux droits et à l'accusation (mesure B), au droit à l'assistance d'un conseiller juridique et à une aide juridictionnelle (mesure C), au droit à la communication avec les proches, les employeurs et les autorités consulaires (mesure D) et à des garanties particulières pour les suspects ou personnes poursuivies qui sont vulnérables (mesure E), JO C 295 du 4/12/2009 p.1

<sup>90</sup> JO L 280 du 26/10/2010 p.1

<sup>91</sup> considérant 9

européenne des droits de l'Homme ou de la Charte des droits fondamentaux. Il devra être transposé en droit interne au 27 octobre 2013.

La directive 2012/13 sur le droit à l'information dans le cadre des procédures pénales<sup>92</sup> est venue répondre à la mesure B de la feuille de route, à l'initiative de la Commission, comme annoncé dans son plan d'action de mise en œuvre du Programme. Elle consiste à établir explicitement par la voie législative l'existence du droit des suspects et des personnes poursuivies, et ce quels que soient leur statut juridique, leur citoyenneté et leur nationalité, d'être informé de leurs droits procéduraux, ce qui découlait déjà de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

La proposition de directive relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales et au droit de communiquer après l'arrestation<sup>93</sup> constitue le troisième volet de la réglementation des droits procéduraux, et elle vient de faire l'objet d'un accord<sup>94</sup> avec le Parlement européen, mettant fin à près de dix années de débats sur ce point. Le texte a pour objet de définir des règles régissant le droit des suspects, des personnes poursuivies et des personnes visées par un mandat d'arrêt européen d'avoir accès à un avocat dans le cadre d'une procédure pénale engagée contre elles, et des règles régissant le droit des personnes soupçonnées ou poursuivies qui sont privées de leur liberté de communiquer avec un tiers, après leur arrestation.

#### **1.2.6. Le droit pénal matériel**

Le mouvement de rapprochement du droit pénal des Etats membres ne s'est pas poursuivi avec la même intensité que lors de la première partie de la décennie, même si la longueur du circuit décisionnel dans l'Union européenne oblige à tempérer ce constat, bon nombre de propositions étant précisément encore à l'examen. On notera néanmoins une initiative importante de la Commission lorsque celle-ci a fixé les lignes de son action en publiant le 20 septembre 2009 sa Communication intitulée «vers une politique de l'Union européenne en matière pénale : assurer une mise en œuvre efficace des politiques de l'Union au moyen du droit pénal »

Par ailleurs, le droit de l'Union s'est attaché à « lisbonniser » le droit pénal matériel en remplaçant un certain nombre d'anciennes décisions-cadre de l'Union tandis que nombre de nouveaux chantiers ont été ouverts, de sorte que l'Union européenne semble avoir progressivement trouvé son rythme de croisière dans un domaine aussi difficile que le rapprochement du droit pénal des Etats membres.

A la première rubrique correspondent la directive 2011/36 du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes et remplaçant la décision-cadre 2002/629<sup>95</sup> ainsi que la directive du 2011/93 du 13 décembre 2011 relative à la lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des enfants, ainsi que la pédopornographie et remplaçant la décision-cadre 2004/68<sup>96</sup>. Plus nouvelle est la directive 2009/52 du 18 juin 2009 prévoyant des normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier<sup>97</sup>, ceci afin d'interdire l'emploi de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier dans le but de lutter contre l'immigration illégale. La directive fixe, à cette fin, des normes minimales communes

---

<sup>92</sup> JO L 142 du 01/06/2012 p.1

<sup>93</sup> COM (2011) 326

<sup>94</sup> Doc. 10495/13

<sup>95</sup> JO L 101 15/04/2011 p. 1

<sup>96</sup> JO L 335 du 17/12/2011 p. 1

<sup>97</sup> JO L 168 du 30/06/2009 p. 24

concernant les sanctions et les mesures applicables dans les États membres à l'encontre des employeurs qui enfreignent cette interdiction. De même, la proposition de directive visant à remplacer la décision-cadre 2005/222/JAI relative aux attaques visant des systèmes d'information se propose de fixer des règles minimales concernant ce type d'infractions en améliorant la coopération entre États membres<sup>98</sup>.

En ce qui concerne les nouveaux chantiers ouverts, la liste des textes projetés est ambitieuse, même si la valeur ajoutée réelle qu'ils apporteront à la lutte contre la criminalité, qu'il s'agisse de nouvelles initiatives ou de mises à jour de cadres juridiques existants, devra être évaluée. D'une façon générale, on remarquera à la fois que la part belle y est faite à la criminalité financière et organisée mais aussi que la lutte contre la drogue et les grands phénomènes criminels se poursuit.

La proposition de directive visant à établir la protection pénale de l'Euro et des autres monnaies contre la contrefaçon se propose ainsi de remplacer la décision-cadre 2000/383/JAI en réduisant les disparités des règles nationales qui persistent<sup>99</sup>. La proposition de directive concernant le gel et la confiscation des produits du crime dans l'Union<sup>100</sup> s'inspire de toute une série de textes existants<sup>101</sup> afin de durcir le cadre juridique applicable en matière de confiscation. De même, la proposition de directive relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal<sup>102</sup> se substitue-t-elle aux textes existants pour accroître la répression.

La question des sanctions pénales applicables aux formes les plus graves d'abus de marché, à savoir les opérations d'initiés et les manipulations de marché illustre les nouvelles possibilités offertes par le traité de Lisbonne et son article 83 §2 TFUE. Elle fait l'objet d'une proposition de directive visant à établir dans ce domaine des règles minimales, initiative renforcée à la suite des manipulations éventuelles d'indices de références tels que le Libor et l'Euribor<sup>103</sup>.

### **1.3. Des interrogations préoccupantes**

#### **1.3.1. La capacité de l'Union à garantir une vision commune de l'Etat de droit**

Des réformes constitutionnelles extrêmement controversées (retraite d'office des juges, indépendance de l'autorité de protection des données, mise en œuvre des décisions de la Cour de justice de Luxembourg, réglementation des campagnes électorales) intervenues en Hongrie ces dernières années sont considérées comme violant les valeurs sur lesquelles l'Union européenne est fondée en vertu de l'article 2 du TUE.

Par contraste avec sa prudence ou son inaction dans d'autres domaines, on ne peut que se réjouir que la Commission européenne ait effectivement utilisé la procédure de recours

---

<sup>98</sup> COM(2010) 517

<sup>99</sup> COM (2013) 42

<sup>100</sup> COM (2012) 85

<sup>101</sup> La décision-cadre 2001/500 qui fait obligation aux États membres de permettre la confiscation et de veiller à ce que les demandes émanant des autres États membres soient traitées avec le même degré de priorité que celui accordé aux procédures intérieures; la décision-cadre 2005/212 qui harmonise les lois en matière de confiscation; la décision-cadre 2003/577 qui prévoit la reconnaissance mutuelle des décisions de gel; la décision-cadre 2006/783 qui prévoit la reconnaissance mutuelle des décisions de confiscation; la décision 2007/845 du Conseil relative à la coopération entre les bureaux de recouvrement des avoirs des États membres.

<sup>102</sup> COM (2012) 363

<sup>103</sup> COM (2011) 654 et COM (2012) 420



en manquement contre la Hongrie qui a permis de répondre à cette problématique nouvelle, il est vrai de manière partielle.

C'est la raison pour laquelle le Parlement européen demande la création d'un nouveau mécanisme dit « de Copenhague »<sup>104</sup> permettant de mieux vérifier le respect des valeurs européennes par les Etats membres. Cette problématique relative à l'adéquation de l'arsenal répressif dont l'Union dispose mérite incontestablement réflexion et devrait faire l'objet de nouvelles propositions dans le cadre du prochain programme quinquennal sur l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

Il est à remarquer, dans le même ordre d'idées, que le Conseil JAI s'est également emparé de la question lors de sa dernière session de juin 2013. Ses conclusions sur les droits fondamentaux et l'État de droit et sur le rapport 2012 de la Commission sur l'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne lui donnent ainsi une occasion remarquable d'inviter la Commission comme les Etats membres à réfléchir à « la nécessité de mettre au point une nouvelle méthode, plus efficace, visant à garantir les valeurs fondamentales afin de mettre davantage l'accent sur la promotion d'une culture de respect de l'État de droit tout en respectant pleinement les traditions constitutionnelles nationales ».

### **1.3.2. La capacité de l'Union face aux crises**

L'espace de liberté, de sécurité et de justice a connu au moins deux crises majeures, quoique de nature différente, durant la période de mise en œuvre du programme de Stockholm. La première est interne et due au dysfonctionnement du système d'asile et de contrôle des frontières extérieures en Grèce; la seconde qui concerne le conflit syrien produisant des centaines de milliers de réfugiés met en cause la capacité de l'Union et de ses Etats à réagir collectivement face aux événements extérieurs.

Premièrement, la Grèce s'est révélée incapable de gérer les demandes d'asile dont elle est censée être responsable. Les problèmes rencontrés par les demandeurs d'asile sont tels qu'ils lui ont valu d'être condamné par la Cour européenne des droits de l'homme pour violation des articles 3 et 13 de la CEDH, dans un arrêt MSS du 21 janvier 2011 qui a eu d'autant plus de retentissement que l'affaire impliquait également la Belgique au titre du règlement Dublin II déterminant l'Etat responsable pour l'examen d'une demande d'asile pour transfert d'un demandeur d'asile de la Belgique vers la Grèce. L'Union européenne et ses agences (Bureau européen d'appui en matière d'asile et Frontex) ont réagi en utilisant pour la première fois des mécanismes comme les équipes d'intervention rapide aux frontières et les équipes d'appui asile, sans compter le soutien financier exceptionnel octroyé par la Commission européenne à la Grèce via divers fonds.

Si ces mesures jointes aux efforts des autorités grecques ont été utiles, en particulier dans le domaine des frontières extérieures, la difficulté vient du fait qu'il est impossible de répondre via des mécanismes d'urgence à des problèmes structurels dus à divers facteurs (faiblesses d'un Etat très bureaucratique, crise financière aigue, position géopolitique très exposée, etc). La création d'un mécanisme d'alerte rapide, de préparation et de gestion de crise par le nouveau règlement Dublin III devrait dans l'avenir permettre d'éviter qu'une crise de ce type ne se répète dans un autre Etat membre. Il convient cependant de noter que l'existence du mécanisme d'évaluation Schengen, tout en ayant plus ou moins bien fonctionné en termes d'alerte dans le cas de la Grèce, n'a pas permis de prévenir la crise due à l'incapacité de cet Etat membre à contrôler seul sa frontière la Turquie. C'est en

---

<sup>104</sup> Par référence aux critères de Copenhague utilisés dans le processus d'adhésion de nouveaux Etats membres à l'Union européenne.

réalité toute la problématique de la solidarité entre Etats membres qui appelle une réponse dans le cadre d'un débat hautement politique qui, parce qu'il est particulièrement difficile et trop souvent l'objet de polémiques stériles, devrait être objectivé par une étude approfondie prenant en compte tant les charges, que les devoirs et les capacités des Etats membres en matière d'immigration et d'asile.

Secondement, face à la crise syrienne qui s'éternise, l'Union européenne n'a jusqu'ici apporté aucune réponse autre que financière au besoin de protection des centaines de milliers de réfugiés syriens. Le nouveau Bureau européen d'appui en matière d'asile qui aurait pu tenter de prendre appui sur la crise syrienne pour affirmer le besoin de coordonner les réactions des Etats membres face à des crises humanitaires majeures de ce type a été sur ce sujet d'une remarquable discrétion. C'est en effet la Haute Représentante de l'Union pour les Affaires Etrangères et la Sécurité qui a fini par s'interroger sur l'opportunité d'exiger un visa de transit aéroportuaire de la part des ressortissants syriens et a insisté sur la nécessité de continuer à discuter avec les Etats membres en vue d'assurer une plus grande convergence entre leurs approches respectives dans le traitement des demandes d'asile déposées par des syriens dans une communication du 24 juin 2013<sup>105</sup>...

## **2. LES ENJEUX DE FUTUR PROGRAMME**

Par la force des choses, l'essentiel des enjeux tourne autour des carences constatées dans l'exécution du Programme de Stockholm, la « lisbonnisation » du comportements des acteurs européens paraissant une priorité, même s'il convient de ne pas négliger le fait que certains champs de l'espace de liberté, de sécurité et de justice jusqu'ici négligés restent à défricher et nécessiteront une forte impulsion politique justifiant pleinement l'adoption d'un nouveau programme authentiquement stratégique.

### **2.1. L'enjeu politique : accorder les principes et l'efficacité de l'ELSJ**

#### **2.1.1. La place des droits fondamentaux**

On peut s'interroger à titre liminaire sur la place réservée au sein du Programme aux questions liées à la citoyenneté et aux droits fondamentaux, dès lors que les traités et plus précisément le titre V TFUE relatif à l'ELSJ ciblé par le Programme ne couvrent pas spécifiquement ces questions, du reste placées en raison de leur importance dans le traité sur l'Union européenne et non le TFUE.

Questions transversales, ces problématiques traversent évidemment l'action de l'Union dans son travail de construction d'un ELSJ car elles en sont à la fois le moteur et en marquent les limites. Dans le même temps, l'Union doit à la fois promouvoir ses valeurs et les droits fondamentaux qui l'animent mais aussi veiller attentivement à leur respect dans les politiques qu'elle conduit avec les Etats membres. A titre d'illustration, le dossier de l'adhésion à la CEDH visé par le point 2.1 du Programme de Stockholm illustre bien cet amalgame. Il va évidemment de soi que le domaine JAI est particulièrement sensible aux incidences de la Convention européenne dans les politiques qui y sont conduites ,mais il va tout autant de soi que l'impact d'une telle adhésion va bien au-delà de la mise en œuvre d'un simple Programme dédié aux questions de migrations et de sécurité. C'est dans un cadre plus large qu'elle doit être abordée tant elle marque l'action de l'Union toute entière.

---

<sup>105</sup> JOIN(2013)22, p.8.

Pour cette raison, seules certaines manifestations caractéristiques des questions liées aux droits fondamentaux ont été retenues dans le cadre de cette étude, dont évidemment celle de la protection des données. Entamé ouvertement dans l'Union à propos des affaires PNR, le débat qui se noue fait désormais l'objet de développements qui vont grandissant à la suite du scandale provoqué par la découverte d'un Programme Prism de surveillance de la NSA dans différents Etats membres, le Parlement européen venant de s'emparer à juste titre de la question<sup>106</sup>.

A l'évidence, il y a là une illustration caractéristique de la rencontre entre dossiers techniques et enjeux politiques que l'ELSJ est capable de générer presque par nature. Les besoins des politiques sécuritaires autant que les affirmations relatives aux valeurs de l'Union et au respect des garanties fondamentales exigent là une capacité d'arbitrage et de compromis équilibré dont l'Union ne semble pas capable à l'heure actuelle.

### **2.1.2. Les exigences de la solidarité entre les Etats membres**

Le principe de solidarité est devenu un véritable élément de langage en matière de Justice et d'Affaires Intérieures dans l'Union<sup>107</sup> sans pour autant que sa signification précise et sa portée juridique aient été suffisamment clarifiées.

Au delà de la formulation générale de l'article 4 §3 du TUE, le TFUE lui donne une place spécifique en matière d'ELSJ. L'article 67 §2 « fonde » la politique commune d'immigration et d'asile sur cette solidarité tandis que l'article 80 TFUE lui dessine un cadre général en forme de « principe » : « Les politiques de l'Union visées au présent chapitre et leur mise en œuvre sont régies par le principe de solidarité et de partage équitable de responsabilités entre les États membres, y compris sur le plan financier. Chaque fois que cela est nécessaire, les actes de l'Union adoptés en vertu du présent chapitre contiennent des mesures appropriées pour l'application de ce principe ». Enfin, l'article 222 TFUE mentionne « un « esprit de solidarité » entre les Etats membres et l'UE en cas d'attaque terroriste.

Dans ce contexte, il n'est pas étonnant que Stockholm ait fait de la solidarité un axe fort de ses développements, sans pour autant clarifier le sens à lui donner. Ainsi, son point 6 relatif à « une Europe faisant preuve de responsabilité et de solidarité » en matière d'asile et d'immigration reprend en définitive la lettre du traité, ce dernier n'appliquant pas le principe à la coopération policière et judiciaire mis à part le cas particulier du terrorisme. La proposition jointe du Haut représentant et de la Commission<sup>108</sup> destinée à donner un sens à la clause de solidarité de l'article 222 TFUE aurait pu être l'occasion d'une démarche volontariste, qui n'a manifestement pas été saisie par ses auteurs. A titre d'exemple, l'omission radicale du Parlement européen, dans quelque rôle que ce soit, n'est guère encourageant quant à l'ambition du projet ...

L'examen de la réalité montre que le chemin à parcourir est encore long de ce point de vue. Car les affirmations théoriques à propos du principe de solidarité font peu de cas des oppositions d'intérêts entre les Etats membres qui expliquent la difficulté de sa mise en œuvre : tous les Etats ne sont pas concernés par la pression migratoire ou celle des demandeurs d'asile, pas davantage que tous les Etats membres ne sont visés par la criminalité terroriste. D'où des défaillances individuelles ou des réactions unilatérales d'Etats membres démontrant une absence de solidarité. La crise de la gouvernance

---

<sup>106</sup> Résolution du Parlement européen du 4 juillet 2013 sur le programme de surveillance de l'agence nationale de sécurité américaine (NSA), les organismes de surveillance de plusieurs États membres et leur impact sur la vie privée des citoyens de l'Union (2013/2682(RSP))

<sup>107</sup> Il apparaît dès 1992 lors de la réunion des ministres de l'Intérieur à Londres.

<sup>108</sup> Doc. 18124/12.

Schengen qui a découlé de l'opposition entre l'Italie et la France suite aux flux migratoires générés par le printemps arabe a démontré à quel point la solidarité en matière de contrôle des frontières extérieures et de gestion des flux migratoires reste pour l'instant un concept dépourvu de substance au sein de l'ELSJ. La volonté d'un Etat membre de rétablir les contrôles aux frontières intérieures n'est que le constat de cette absence et témoigne des errements dans lesquels l'Union européenne peut s'engager faute de solidarité. La réforme, bienvenue mais trop limitée, du système de Dublin II qui ne remettra pas en cause les principes inégalitaires à la base du système de détermination de l'Etat membre pour l'examen d'une demande d'asile, rappelle également que l'UE ne parvient pas à envisager un véritable partage de la charge de l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés entre ses Etats membres. Que dire enfin de l'idée pourtant intéressante de relocation intra-européenne de ressortissants de pays tiers ayant obtenu la protection internationale lorsqu'il ressort de chiffres véhiculés par la presse que les USA ont apparemment réinstallé jusqu'à présent plus de personnes sur leur territoire au départ de Malte que l'ensemble des Etats membres, et ce malgré le financement de deux projets en ce sens par l'Union européenne<sup>109</sup> ...

En revanche, la période de réalisation de Stockholm correspond incontestablement à une montée en puissance d'une véritable solidarité opérationnelle jusqu'alors balbutiante. Evaluation commune des risques au sein des agences, opérations conjointes dans le cadre de Frontex, envoi d'équipes d'appui par le Bureau européen d'appui en matière d'asile témoignent de cette inflexion.

Il reste l'autre forme essentielle de solidarité, celle de nature financière qui est susceptible de rétablir l'équilibre entre les situations asymétriques des Etats membres au sein de l'Union européenne et de calmer les oppositions nationales que celles-ci génèrent.

La réforme des quatre fonds existants (intégration, réfugiés, frontières et retour) en deux fonds (l'un pour asile et migration, l'autre pour la sécurité intérieure) dont la gestion sera simplifiée, correspond à une augmentation de 27% du montant total disponible pour la rubrique 3 (sécurité et citoyenneté) du budget européen dans le cadre des perspectives financières 2014-2020. Il s'agit là de l'expression d'une volonté politique en faveur du développement de l'espace de liberté, de sécurité et de justice dans le cadre d'un budget européen qui est au contraire globalement en diminution. Il reste que, même si les Etats membres du pourtour méditerranéen subissant des pressions migratoires particulières (Malte, Chypre, Grèce, Italie et Espagne) ont été et resteront les principaux bénéficiaires des fonds européens, le montant total de ceux-ci reste négligeable par rapport aux budgets que les Etats membres consacrent à ces matières au niveau national. L'effort de solidarité de l'Union européenne restera donc notoirement insuffisant et le prochain programme qui devra s'inscrire dans le cadre des prochaines perspectives financières n'y changera pas grand chose.

## **2.2. L'enjeu institutionnel : mettre en œuvre pleinement le traité de Lisbonne**

### **2.2.1. Le rôle des acteurs**

L'adoption du programme qui succèdera à celui de Stockholm n'a pas manqué de soulever une controverse institutionnelle renvoyant à l'article 68 TFUE aux termes duquel « Le

---

<sup>109</sup> Voyez au sujet des projets EUREMA le fact finding report on intra-EU relocation activities from Malta réalisé par le Bureau européen d'appui en matière d'asile: <http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/EUREMA-fact-finding-report-EASO1.pdf>

Conseil européen définit les orientations stratégiques de la programmation législative et opérationnelle dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice ».

Cette disposition qui ne fait en apparence que rappeler les missions dont le Conseil européen est investi de manière générale par les traités souligne l'importance de son rôle dans l'espace de liberté, sécurité et justice et pose de ce fait problème. Tant le rôle de la Commission que celui du Parlement européen sont ignorés par la lettre de ce texte. Or, on voit mal comment le Conseil européen peut définir les orientations stratégiques de la programmation législative sans à tout le moins se concerter d'une manière ou d'une autre avec les autres institutions associées au processus législatif.

La programmation législative, surtout lorsqu'elle entre dans le détail comme cela a été le cas dans les programmes de La Haye et de Stockholm, touche en effet aux compétences de la Commission européenne qui détient le monopole de l'initiative. On se rappellera les tensions entre le Conseil et la Commission qui ont émaillé l'adoption du programme de Stockholm et portaient précisément sur leur rôle respectif.

Les tensions qui ont déjà vu le jour à propos du programme qui succèdera à Stockholm incluent cette fois le Parlement européen. Le Conseil européen vient en effet de décider qu'il se penchera lors de sa réunion de juin 2014 sur la définition des orientations stratégiques de la programmation législative et opérationnelle dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Pour préparer cette réunion, les prochaines présidences sont invitées à engager un processus de réflexion au sein du Conseil. La Commission est, quant à elle, invitée à présenter les contributions voulues à ce processus » (point 21 des conclusions du Conseil des 27 et 28 juin 2013). On voit immédiatement que le Parlement européen est oublié alors qu'il contribue traditionnellement à l'adoption du programme par une résolution informant le Conseil européen de sa position.

Cette décision du Conseil européen n'a pas manqué de soulever une réaction immédiate du Président du Parlement qui a souligné dans son allocution prononcée à l'occasion du Conseil européen que « le Parlement européen est très préoccupé par le choix de cette date, étant donné que cette décision importante aura lieu en pleine période électorale. J'espère que vous conviendrez que le Parlement européen doit avoir la possibilité, en tant que colégislateur, de prendre part de façon appropriée à cette planification législative et que nous pourrions trouver une solution en ce sens ».

Il convient en effet de replacer l'article 68 TFUE rappelant le rôle éminent du Conseil européen en matière d'orientation stratégiques dans le cadre institutionnel de l'Union européenne régi par le principe de coopération loyale dégagé par la jurisprudence de la Cour de Justice et désormais consacré à l'article 13, §2 du Traité sur l'Union européenne. On comprend parfaitement la nécessité et les implications d'une coopération loyale dès lors que les orientations stratégiques du Conseil européen ne peuvent être mise en œuvre que par la Commission européenne en vertu de son pouvoir d'initiative législative et que le Conseil des ministres ne pourra ensuite légiférer qu'en accord avec le Parlement européen, lequel jouera également un rôle déterminant en matière budgétaire.

A vrai dire, c'est le calendrier suivi pour l'adoption des programmes en matière de justice, de liberté et de sécurité qui mériterait d'être revu. On voit mal comment des institutions dont le mandat se termine vont pouvoir définir en pleine campagne électorale européenne les orientations stratégiques de l'ELSJ pour les cinq années à venir. Le programme de Stockholm a été adopté en décembre 2009 pour la période 2010-2014. Il est donc possible de reporter l'adoption du programme à décembre 2014, voire au début de l'année

2015<sup>110</sup>, de manière à ce qu'il le soit par les institutions fraîchement renouvelées à la suite des élections européennes de juin 2014. L'argument consistant à défendre le calendrier actuellement prévu par le Conseil européen à partir de l'idée que le problème créé par les élections n'est pas nouveau revient à perpétuer un système inadéquat où la légitimité du nouveau programme prévu pour les cinq années à venir ne procède pas de la volonté des électeurs.

Eviter un nouveau conflit serait d'autant plus heureux que les institutions européennes viennent de mettre un terme à la violente opposition qu'avait provoquée la problématique de la gouvernance Schengen. Le Conseil et le Parlement ont en effet sagement pu s'accorder sur la procédure d'évaluation de l'espace Schengen ainsi que sur la procédure de rétablissement temporaire des contrôles aux frontières intérieures de l'Union. Après que l'acquis de Schengen ait été matériellement intégré au droit de l'Union européenne par un protocole annexé au traité d'Amsterdam, c'est cette fois le cadre institutionnel de l'espace Schengen qui s'aligne de plus en plus sur le droit commun de l'Union européenne.

Les institutions venant de s'entendre sur la difficile question de l'évaluation en allant au-delà de la lettre de l'article 70 TFUE qui en faisait curieusement un mécanisme essentiellement intergouvernemental, il serait dommageable qu'elles ne parviennent pas à lire l'article 68 dans le même esprit de coopération loyale. Il reste qu'on peut se demander si ce n'est pas la technique même, ou à tout le moins le contenu du programme quinquennal, qui est remise en question comme méthode de travail.

### **2.2.2. La méthode de travail**

Le doute semble s'être insidieusement installé quant à l'utilité du programme de Stockholm et, par-delà, également du prochain exercice de programmation de l'espace de liberté, sécurité et justice. Un certain nombre de signes avant-coureurs étaient perceptibles.

Ainsi, le tableau de bord visant à évaluer le respect des engagements a disparu dès le début de la mise en œuvre de Stockholm. Ensuite, la Commission s'est elle-même dispensée d'évaluer les résultats de ce programme à mi-parcours (juin 2012) contrairement au souhait du Conseil européen<sup>111</sup> qui n'a cependant rien trouvé à y redire. L'absence d'évaluation, à l'exception d'un bref document de 15 pages de la Présidence chypriote préparé à l'attention du Conseil<sup>112</sup> et d'une initiative en cours de la Commission Libe du Parlement européen qui a chargé son Président de pallier l'insuffisance de la Commission<sup>113</sup>, amène à douter de l'utilité même du programme : pourquoi songer au suivant dès lors qu'on se désintéresse du précédent ?

Le raisonnement consistant à remettre en cause l'objet de l'évaluation plutôt que l'absence de celle-ci comporte un glissement intellectuel qui mérite qu'on s'interroge, sans compter qu'il amènerait à remettre en cause bien des politiques européennes qui ne font pas l'objet d'un suivi adéquat. Le problème ne vient-il pas plutôt d'une absence de culture de l'évaluation en matière de justice et d'affaires intérieures ? Poser la question revient à répondre, à tout le moins partiellement, tant le bilan de l'évaluation est bien plus sombre que celui de Stockholm comme nous le verrons.

---

<sup>110</sup> Les institutions ont en effet besoin de temps pour se mettre en place après les élections, et ce sera peut-être encore plus le cas après juin 2014 que dans le passé.

<sup>111</sup> Voir le point 1.2.11 du programme de Stockholm.

<sup>112</sup> Document 15921/12 du 13 novembre 2012.

<sup>113</sup> Voyez le document de travail sur l'examen à mi-parcours du programme de Stockholm du 13 mai 2013 (PE510.744v01-00).

Si le temps des bâtisseurs paraît terminé aux yeux de certains, il est permis de penser que l'espace de liberté, sécurité et justice est loin de l'être et qu'il faudra encore un plan général pour continuer de progresser sur la voie de son achèvement. Quelques exemples permettent aisément d'illustrer les besoins futurs au regard de la situation actuelle : la politique des visas de court séjour devient un problème qui se retourne progressivement contre l'Union européenne; l'agenda en matière d'immigration légale reste largement à définir pour un continent dans la population va à la fois en diminuant et vieillissant; la solidarité entre Etats membres reste encore à organiser en grande partie si l'on veut éviter de vaines querelles et des réflexes déstabilisateurs; la confiance mutuelle ayant besoin de davantage de rapprochement des droits nationaux, le chantier législatif de l'espace judiciaire n'est pas terminé, au plan procédural notamment.

Qui peut penser que des problématiques aussi sensibles pourront être réglées sans une impulsion forte du Conseil européen ? Les chefs d'Etat et de gouvernement ne restent-ils pas le seul niveau auquel on peut débloquent les dossiers qui s'enlisent au sein du Conseil Justice et Affaires intérieures ? Au vu de la toute récente expérience réussie de l'adoption du paquet asile malgré les difficultés, n'est-il pas permis de penser que la fixation d'un délai au plus haut niveau reste un incitant puissant pour faire bouger les Etats membres ? Toutes ces questions témoignent de l'utilité d'un nouveau programme. Il ne doit certes pas remplir 38 pages au format du Journal Officiel de l'Union européenne comme celui de Stockholm, les conclusions de Tampere ayant fait la preuve de leur utilité tout en étant bien plus brèves. Définir clairement les orientations véritablement stratégiques de la programmation législative et opérationnelle de l'ELSJ sans entrer exagérément dans leur détail reviendrait à respecter non pas seulement l'esprit mais également la lettre de l'article 68 TFUE.

### **2.3. L'enjeu technique**

La Commission a adopté le 28 juin 2006 une communication relative à l'évaluation des politiques de l'Union Européenne en matière de liberté, de sécurité et de justice<sup>114</sup>. L'évaluation envisagée se déroulait en trois étapes (collecte d'informations, rédaction des rapports et évaluation stratégique) et reposait sur des fiches comprenant des indicateurs que les Etats membres devaient compléter. Elle devait être réalisée tous les cinq ans.

Après une conférence et un document de réflexion, le Conseil a adopté le 19 juin 2007 des conclusions limitant la portée de la proposition de la Commission<sup>115</sup>. En raison de l'absence de coopération des Etats membres qui trouvaient le mécanisme trop contraignant, ce dernier n'a jamais été mis en place.

La mise en œuvre du programme de La Haye avait cependant fait l'objet d'une évaluation<sup>116</sup> sur la base d'un « tableau de bord » qui mesurait annuellement les progrès accomplis. La Commission a publié à partir de 2009 un rapport annuel sur l'immigration et l'asile<sup>117</sup> pour assurer le suivi de la mise en œuvre du pacte sur l'immigration et l'asile adopté sur impulsion de la Présidence française de l'époque en 2008. Le contenu de ces rapports<sup>118</sup> qui est étonnement évolutif a un moment intégré des éléments relatifs à la mise en œuvre du programme de Stockholm pour finalement se concentrer dans sa dernière édition<sup>119</sup> sur la politique européenne de manière générale tout en comportant dans un document de travail en annexe des éléments relatifs à la politique migratoire des

---

<sup>114</sup> COM(2006)332.

<sup>115</sup> Doc. 10893/1/07.

<sup>116</sup> SEC(2009)766 du 10 juin 2006.

<sup>117</sup> COM(2010)214.

<sup>118</sup> COM(2011)291, COM(2012)250.

<sup>119</sup> COM(2013)422.

Etats membres grâce aux renseignements recueillis par le Réseau européen des Migrations<sup>120</sup> que la Commission subventionne sur la base d'un contrat de services. De même, l'intérêt que les Etats membres portent à cet instrument privilégié de coopération que constitue le mandat d'arrêt européen les a conduit à développer une politique de suivi et d'évaluation destinée à réduire les disparités dans l'application du texte.

On ne peut manquer de relever que l'évaluation de la mise en œuvre des programmes a régressé avec la disparition du tableau de bord concomitante à l'adoption du programme de Stockholm sans que cet instrument soit remplacé par le rapport annuel précité. L'Union européenne ne dispose ainsi même plus d'un instrument essentiellement descriptif qui permettait de réaliser une évaluation purement quantitative des politiques relevant de l'espace de liberté, sécurité et justice.

De manière générale, l'évaluation ex-post a clairement été négligée au profit de l'évaluation ex-ante prenant la forme d'analyses d'impact qui accompagnent dorénavant la plupart des initiatives législatives de la Commission et a bénéficié de l'initiative mieux légiférer dans le cadre de la bonne gouvernance.

L'évaluation ex-post se limite jusqu'à présent pour l'essentiel à une évaluation juridique portant sur la transposition des directives par les Etats membres ou la mise en œuvre des règlements. Plusieurs raisons dans le détail desquelles la présente étude ne peut entrer expliquent cette situation. On relèvera en particulier le manque de moyens humains et financiers de la Commission, l'insuffisance des données disponibles au niveau européen, l'inadéquation des outils existants<sup>121</sup> ainsi que le manque de volonté politique des Etats membres de collaborer avec la Commission, sans compter que le calendrier politique amène parfois à exiger des évaluations prématurément avant qu'on ne dispose de suffisamment de recul quant à la mise en œuvre pratique des instruments au niveau national.

Il est donc plus que souhaitable que le prochain programme s'attache à la problématique de l'évaluation des politiques relevant de l'espace de liberté, de sécurité et justice, sachant que la volonté que le Conseil européen se devrait exprimer sur ce point nécessitera d'être d'autant plus forte qu'il convient de vaincre bien des résistances nationales et de dégager des moyens supplémentaires dans une période de crise financière aigue s'il entend que se développent de véritables analyses d'impact ex-post. L'enjeu de l'évaluation des politiques s'étend également à la problématique des contrôles exercés sur leur mise en œuvre.

La question des contrôles constitue un autre défi. Force est de constater qu'une réalité difficilement perceptible se cache derrière les chiffres à première vue impressionnants mis à disposition par la DG Home sur les pages de son site internet consacrées au « monitoring du droit européen » dans le cadre de ses compétences<sup>122</sup>. Les centaines de procédures en manquement ouvertes contre les Etats membres ont amené une saisine de la Cour de Justice dans quelques dizaines de cas. Si l'on ne peut certes pas conclure sur cette seule base que l'action de la Commission n'a pas été efficace pour la raison que

---

<sup>120</sup> Mieux connu sous l'acronyme anglais EMN.

<sup>121</sup> Après plus d'un demi-siècle de droit européen, les Etats membres n'ont toujours pas pris l'engagement d'accompagner systématiquement la notification à la Commission de leurs mesures nationales de transposition d'un tableau de correspondance indiquant précisément les normes nationales mettant en œuvre chacune des dispositions des directives européennes (voyez à ce sujet les progrès très relatifs qui devraient découler de la Déclaration politique commune du 28 septembre 2011 des Etats membres et de la Commission sur les documents explicatifs (JOUE du 17 décembre 2011, C 369, p.14).

<sup>122</sup>[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/eu-law-and-monitoring/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/eu-law-and-monitoring/index_en.htm)



celle-ci n'a peut-être pas dû enclencher la phase contentieuse parce que les Etats membres se sont précisément rangés à son point de vue, une analyse des décisions rendues par la Cour de Justice donne cependant à penser que le recours en manquement n'a guère été utilisé. L'immense majorité des affaires dans lesquelles la Cour a été saisie concerne des cas d'absence de transposition dans le délai requis par les directives concernées. A notre connaissance, seules deux affaires concernant des questions de fond et qui sont relatives à la politique d'immigration ont été portées devant la Cour<sup>123</sup>.

L'après Stockholm appelle un changement d'attitude de la Commission sur ce point. Si l'on peut comprendre que la décennie de mise en place de l'espace de liberté, de sécurité et de justice durant laquelle les textes fondateurs ont été âprement négociés, n'était guère propice à l'utilisation de l'arme juridictionnelle, la nouvelle période centrée sur l'évaluation de la mise en œuvre effective de l'acquis qui devrait s'ouvrir, appelle l'élaboration d'une stratégie contentieuse où le recours en manquement est utilisé comme menace à l'encontre des Etats membres qui ne transposent et n'appliquent pas correctement les normes en vigueur. Le moment est d'autant plus propice que la Cour va bientôt disposer de l'ensemble des compétences qui sont les siennes dans le champ de l'ex-troisième pilier avec la fin prochaine de la période transitoire prévue par le Traité de Lisbonne. L'enjeu est d'importance car il en va de la crédibilité de l'état de droit au sein de l'Union européenne. Il ne faudrait pas que se répète un épisode malheureux comme celui que nous avons connu à propos du règlement Dublin en matière d'asile où il a fallu un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme pour que les institutions européennes prennent leurs responsabilités, l'un des organes du Conseil de l'Europe venant pallier les déficiences du cadre institutionnel de l'Union...

## CONCLUSION

Il serait vain de prétendre dresser les lignes directrices de ce que doit être l'action de l'Union dans le cadre du futur Programme, même si les priorités de son action s'imposent dans certains cas tels que celui de la « lisbonnisation » de l'ELSJ. Un bilan à mi-parcours du Programme de Stockholm permet par contre de prendre conscience de certaines réalités.

Le temps de l'évaluation des actions menées doit maintenant précéder le lancement d'initiatives nouvelles. Sauf à considérer, comme à propos du paquet « asile », que des défauts originels affectent l'application de ce droit de première génération, il est naturel qu'un temps de respiration se produise, quitte à ce que l'action normative se concentre sur les outils techniques de mise en œuvre et le programme opérationnel sur leur évaluation.

Cela veut-il dire pour autant que les programmes pluriannuels sont dépassés ? Même les cercles de réflexion européens gravitant autour des institutions bruxelloises<sup>124</sup>, pourtant prompts à élaborer des plans sur la comète, ont répondu positivement à cette question. Le temps des grands programmes serait terminé dès lors que les fondations de l'espace de

---

<sup>123</sup> L'une concerne le prix exorbitant exigé pour la délivrance d'un permis de résidence de longue durée dans laquelle les Pays-Bas ont été condamnés (arrêt du 26 avril 2012 dans l'affaire C-508/10), l'autre les difficultés d'accès des étudiants ressortissants de pays tiers au marché du travail, la Commission s'étant désistée suite au changement d'attitude de l'Autriche (affaire C-568/10).

<sup>124</sup> Pour le CEPS, voyez CARRERA, S. and GUILD, E., Does the Stockholm Programme matter?, Paper n°51, 2012 et pour le Migration Policy Institute COLLETT, L., Facing 2020 : developing a new European agenda for immigration and asylum policy, Policy Brief n°1, 2013.

liberté, sécurité et justice ont d'abord été jetées par les conclusions de Tampere et les programmes successifs de La Haye et de Stockholm et ensuite consolidées par le traité de Lisbonne. La multiplication des acteurs<sup>125</sup> et le foisonnement des plans, programmes, feuilles de route et stratégies divers<sup>126</sup> sont considérés comme autant de freins à l'existence d'un nouveau programme. Surtout, le temps de l'évaluation des engagements et des résultats qui a effectivement été beaucoup négligé jusqu'à présent, serait venu pour savoir où l'on va avant d'élaborer de nouvelles pistes.

Si certains arguments comme par exemple le désordre de la planification et des acteurs sont réversibles, le climat politique actuel ne serait plus guère favorable à l'élaboration d'un nouveau programme quinquennal. Même l'annonce par le Conseil européen des 27 et 28 juin 2013 que les chefs d'Etat et de gouvernement se pencheront sur la définition des orientations stratégiques de l'espace de liberté, de sécurité et de justice lors de leur réunion de juin 2014 doit être prise avec circonspection. Sans aller jusqu'à faire l'exégèse d'un texte qui n'annonce en effet pas nécessairement l'adoption d'un nouveau programme semblable à ses prédécesseurs, une certaine rumeur veut que la programmation législative et opérationnelle envisagée pourrait tenir en quelques courts paragraphes bien pensés.

Le temps de l'évaluation est venu au terme d'une décennie de construction d'un acquis en matière de justice, liberté et sécurité durant laquelle l'Union européenne a noirci plusieurs milliers de pages du Journal officiel avec des normes juridiques dont il convient dorénavant de vérifier dans quelle mesure elles sont effectivement appliquées. Mais les nombreuses réticences à procéder à une évaluation qualitative et non pas quantitative, ainsi que les résistances auxquelles les quelques vaines tentatives en ce sens se sont jusqu'ici heurtées, appellent un soutien politique fort sur la durée qui trouve toute sa place dans un nouveau programme quinquennal. Programmer en plus de l'achèvement de pans entiers de la politique migratoire et de la coopération judiciaire jusqu'ici laissés en jachère, une véritable évaluation de ses réalisations dans le cadre d'un calendrier garantissant sa mise en œuvre effective, constituerait pour l'espace de liberté, de sécurité et de justice un grand projet pour un nouveau programme qui s'inscrirait, malgré une inflexion certaine, dans la ligne de Tampere, La Haye et Stockholm.

---

<sup>125</sup> Outre la scission de la DG JLS de la Commission en deux portefeuilles différents qui pourraient préfigurer celle de la Commission Libe du Parlement, on relèvera surtout que la justice et les affaires intérieures constituent l'un des rares domaines qui a été marqué par la multiplication de nouvelles agences malgré le moratoire européen décrété à ce sujet.

<sup>126</sup> Le plus connu étant le pacte européen sur l'immigration et l'asile d'octobre 2008.