

Think Tank européen Pour la Solidarité

www.pourlasolidarite.eu

Collection

Working
paper

L'espace de Justice, Liberté et Sécurité
*Du programme de Tampere (1999-2004) au
programme de Stockholm (2010-2014)*

Par Clémentine Chaigneau

Septembre 2010

Avec le soutien de
la Communauté française de Belgique



Le Think tank européen ***Pour la Solidarité*** (asbl) – association au service de la cohésion sociale et d'un modèle économique européen solidaire – travaille à la promotion de la solidarité, des valeurs éthiques et démocratiques sous toutes leurs formes et à lier des alliances durables entre les représentants européens des cinq familles d'acteurs socio-économiques.

À travers des projets concrets, il s'agit de mettre en relation les chercheurs universitaires et les mouvements associatifs avec les pouvoirs publics, les entreprises et les acteurs sociaux afin de relever les nombreux défis émergents et contribuer à la construction d'une Europe solidaire et porteuse de cohésion sociale.

Parmi ses activités actuelles, ***Pour la Solidarité*** initie et assure le suivi d'une série de projets européens et belges ; développe des réseaux de compétence, suscite et assure la réalisation et la diffusion d'études socioéconomiques ; la création d'observatoires ; l'organisation de colloques, de séminaires et de rencontres thématiques ; l'élaboration de recommandations auprès des décideurs économiques, sociaux et politiques.

Pour la Solidarité organise ses activités autour de différents pôles de recherche, d'études et d'actions : la citoyenneté et la démocratie participative, le développement durable et territorial et la cohésion sociale et économique, notamment l'économie sociale.



Think tank européen **Pour la Solidarité**

Rue Coenraets, 66 à 1060 Bruxelles

Tél. : +32.2.535.06.63

Fax : +32.2.539.13.04

info@pouglasolidarite.eu

www.pouglasolidarite.eu

Les cahiers de la Solidarité

Collection dirigée par Denis Stokkink

Responsabilité sociétale des entreprises. La spécificité des sociétés mutuelles dans un contexte européen, Les Cahiers de la Solidarité n° 23, Série responsabilité sociétale des entreprises et diversité, 2010

Concilier la vie au travail et hors travail, Cahier de la Solidarité hors-série, 2010

Faut-il payer pour le non-marchand ? Analyse, enjeux et perspectives, Série Cohésion sociale et économie sociale, n° 22, 2009

Mobilité durable. Enjeux et pratiques en Europe, Série développement durable et territorial, n° 21, 2009

Tiphaine Delhommeau, **Alimentation : circuits courts, circuits de proximité**, Série développement durable et territorial, n° 20, 2009

Charlotte Creiser, **L'économie sociale, actrice de la lutte contre la précarité énergétique**, Série développement durable et territorial, n° 19, 2009

Europe et risques climatiques, participation de la Fondation MAIF à la recherche dans ce domaine, série Développement durable et territorial, n° 18, 2009

Thomas Bouvier, **Construire des villes européennes durables**, tomes I et II, Série développement durable et territorial, n° 16 et 17, 2009

Europe, énergie et économie sociale, Série développement durable et territorial, n° 15, 2008

Décrochage scolaire, comprendre pour agir, Série Cohésion sociale et économie sociale, n° 14, 2007

Séverine Karko, **Femmes et Villes : que fait l'Europe ? Bilan et perspectives**, Série Développement durable et territorial et politique de la ville, n° 12 (n° 13 en version néerlandaise), 2007

Sophie Heine, **Modèle social européen, de l'équilibre aux déséquilibres**, Série Cohésion sociale et économie sociale, n° 11, 2007

La diversité dans tous ses états, Série Cohésion sociale et économie sociale, n° 10, 2007

Francesca Petrella et Julien Harquel, **Libéralisation des services et du secteur associatif**, Série Cohésion sociale et économie sociale, n° 9, 2007

Annick Decourt et Fanny Gleize, **Démocratie participative en Europe. Guide de bonnes pratiques**, Série Citoyenneté et démocratie participative, n° 8, 2006

Éric Vidot, **La reprise d'entreprises en coopératives : une solution aux problèmes de mutations industrielles ?** Série Cohésion sociale et économie sociale, n° 7, 2006

Anne Plasman, **Indicateurs de richesse sociale en Région bruxelloise**, Série Cohésion sociale et économie sociale, n° 6, 2006

Sarah Van Doosselaere, **Démocratie participative, dialogues civil et social dans le cadre du modèle social européen. Une description générale des concepts**, Série Citoyenneté et démocratie participative, n° 5, 2004

Anne Plasman, **Calcul des indicateurs de richesse économique et de solidarité en Belgique**, Série Cohésion sociale et économie sociale, n° 4, 2004

Entreprenariat collectif et création d'entreprises dans un cadre d'économie sociale, Série Cohésion sociale et économie sociale, n° 3, 2004

Relevé, analyse, évaluation et recommandations en matière d'expériences innovantes de partenariats entre entreprises privées, syndicats et/ou ONG dans la lutte contre les discriminations et en matière d'intégration des populations immigrées, Série Cohésion sociale et économie sociale, n° 2, 2004

Anne Plasman, Dimitri Verdonck, **La Politique de cohabitation-intégration à Bruxelles**, Série Citoyenneté et démocratie participative, n° 1, 2004

Introduction

Depuis le traité d'Amsterdam sur l'Union européenne (UE) entré en vigueur le 1^{er} mai 1999, l'UE constitue un « *espace de liberté, de sécurité et de justice* » (JLS)¹. Afin de donner corps à cet espace, trois programmes pluriannuels de travail ont été mis en place depuis 1999 : le premier a été adopté lors du Conseil européen de Tampere en 1999, le deuxième à La Haye pour la période 2005–2010 et le troisième à Stockholm lors du Conseil européen des 10 et 11 décembre 2009 pour les cinq années à venir. La dimension JLS est apparue peu de temps après la mise en place du marché commun et de la citoyenneté européenne ce qui n'est guère étonnant car compte tenu de la diversité des sujets et de l'importance des enjeux liés aux quatre libertés fondamentales² et aux droits garantis par la citoyenneté européenne, « *l'absence de politique commune et de coordination serait l'expression d'une faiblesse suicidaire, dans un espace désormais partagé* »³. L'espace de Justice, Liberté et Sécurité concerne des questions variées touchant à la vie quotidienne des citoyens comme la libre circulation des personnes, la liberté d'installation, l'exercice de l'autorité parentale, les divorces et séparations, la garde des enfants, les pensions alimentaires, la protection de vie privée et des données personnelles mais aussi des domaines comme l'immigration, l'asile et la lutte contre la grande criminalité ou le terrorisme⁴. Le programme de Stockholm qui prévoit la stratégie européenne pour la période 2010–2014 a été complété en avril 2010 par un plan d'action qui énumère le détail des mesures et le calendrier pour la mise en œuvre de ce programme. Approuvé par le Conseil de l'UE par un large consensus, le programme de Stockholm révèle la volonté politique des Etats membres de mettre en place un espace de Justice, Liberté et Sécurité qui n'existe pas seulement sur le papier mais aussi dans la réalité quotidienne. Alors que le domaine de la Justice et des Affaires Intérieures (JAI) est principalement du ressort des Etats, de réelles avancées ont été permises depuis le programme de Tampere grâce à l'existence de cette volonté politique continue.

I. Contexte international et européen depuis les années 1990

A. Nouvelles menaces

Depuis les attentats du 11 septembre 2001, des attaques terroristes ont sévi à de nombreux endroits dans le monde entier. L'Europe elle-même n'a pas été épargnée avec les attentats de Madrid en 2004 (191 morts) et de Londres en 2005 (56 morts). Suite aux attentats de Madrid, la fonction de coordinateur européen de la lutte anti-terroriste a été créée. Cette fonction est occupée par Gilles de Kerchove depuis 2007. Régulièrement des tentatives d'attaques et des cellules terroristes sont démantelées par les services de police nationaux/européens ; ce fut le cas en Grande Bretagne, Italie, Allemagne, Espagne et en Belgique⁵. En 2007, près de 600 attentats manqués, déjoués ou effectivement perpétrés ont été recensés dans onze États membres de l'UE⁶. Contrairement aux menaces traditionnelles venant d'un Etat ou d'une

¹ Traité d'Amsterdam, TITRE IV « Visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes », Art 61.

² Les quatre libertés fondamentales sont la liberté de circulation des biens, des personnes, des capitaux et des services.

³ www.eu-logos.org/dossier_pdf/eulogos_asile_et_immigration_24062008.pdf, p. 8.

⁴ *Ibid.*

⁵ *A Secure Europe in a Better World*, European Security Strategy, Brussels, 12 December 2003, p. 4.

⁶ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité Economique et Social européen et au Comité des Régions. *Justice, Liberté et Sécurité en Europe depuis 2005 : évaluation du programme et du plan d'action de La Haye*, Bruxelles, le 10.6.2009, COM(2009) 263 final, p. 9.

organisation clairement identifiable envers tel Etat ou tel groupe, la menace terroriste provient d'acteurs non étatiques et est extrêmement fluide et mobile.

L'Europe doit aujourd'hui faire face à de nouvelles menaces plus diverses, moins visibles et moins prévisibles⁷. En plus du terrorisme international, ces nouvelles menaces comprennent la prolifération des armes de destruction massive, le crime organisé transnational, l'immigration illégale incontrôlée, le changement climatique ou encore le trafic de drogue. Ces différentes menaces ont en commun de se déplacer continuellement et d'être multidimensionnelles⁸. L'UE connaît des pressions résultant de l'accroissement des flux migratoires notamment à la frontière extérieure méridionale de l'UE et de la menace grandissante que représente la criminalité organisée⁹. Ces nouvelles menaces sont toutes prises très au sérieux par l'Union et ses Etats-membres.

B. Cybercriminalité

Par ailleurs, le développement rapide des nouvelles technologies et principalement de l'internet a conduit à développer une nouvelle forme de terrorisme : le cyber-terrorisme. Le cyber-terrorisme consiste à utiliser les nouvelles technologies de l'informatique et de l'internet pour intimider, menacer et engendrer peur et panique. Comme le terrorisme, le cyber-terrorisme ne permet pas de suivre facilement les responsables des attaques. Mais plus largement, la nouveauté, la liberté et les possibilités du cyberspace offrent un cadre beaucoup moins protégé contre des actions criminelles. L'absence de risques physiques permise par l'anonymat a conduit au développement d'une cybercriminalité que l'Union s'emploie à contrôler et juguler. Pour cela, une approche intégrée et cohérente est nécessaire et la coopération entre les Etats membres est primordiale.

C. Ouverture du marché intérieur

La création de la Communauté Economique Européenne (CEE) en 1957 avait pour but de faciliter les échanges (économiques) des pays de la communauté. Dans cette perspective, il a été rapidement décidé de réduire et d'éliminer les barrières intérieures qui entravaient les échanges et nuisaient au développement de ces pays. La création du marché unique visait également à assurer les quatre grandes libertés fondamentales : libre circulation des personnes, des marchandises, des services et des capitaux¹⁰. Pour ce faire, les règles nationales ont été harmonisées selon le principe de non-discrimination en fonction de la nationalité, de la reconnaissance mutuelle des législations nationales, et de la transposition des directives communautaires dans le droit de chaque Etat membre¹¹.

Le marché intérieur européen est, avec ses 500 millions de consommateurs, le plus grand marché du monde. La création du marché unique s'est faite en trois étapes¹² :

⁷ A *Secure Europe in a Better World*, European Security Strategy, *op. cit.*, p. 4.

⁸ *Understanding International Politics after the 11 September. Terrorist attacks: a Note on the New Security Paradigm*, Kostas Ifantis, p. 3.

⁹ Communication de la Commission au Conseil. *Justice, Liberté et Sécurité en Europe depuis 2005 : évaluation du programme et du plan d'action de La Haye*, *op. cit.*, p. 2.

¹⁰ www.eu4journalists.eu/index.php/dossiers/french/C44/45/

¹¹ *Ibid.*

¹² www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/union-europeenne/action/politiques-communautaires/qu-est-ce-que-marche-interieur.html

- l'**union douanière** avec la disparition des droits de douanes pour les échanges intra-communautaires effective dès le 1er juillet 1968 ;
- l'**Acte unique européen**, adopté en 1986, qui a fixé au 1er janvier 1993 l'achèvement du marché intérieur ;
- et le **traité de Maastricht** en 1992 qui a ouvert la voie à l'adoption de la monnaie unique : l'euro¹³.

L'ouverture du marché intérieur et la mise en place de l'espace Schengen constituent un défi important dans la mesure où la circulation est facilitée. Il est important d'organiser un système cohérent européen pour lutter contre le crime organisé et les différents trafics transnationaux.

D. Citoyenneté européenne

Ce n'est pas un hasard si la citoyenneté européenne a été codifiée lors du traité de Maastricht en 1992, concomitamment à la réalisation du marché unique. Alors que la finalité première des Communautés européennes est d'améliorer et d'accroître les échanges économiques entre les pays européens, la création d'une citoyenneté européenne apparaît être une étape logique voire nécessaire à la mise en place du marché intérieur. En effet, les quatre grandes libertés garanties par les traités européens sont avant tout des droits de nature économique et dans la mesure où tout citoyen de l'UE pouvait désormais se déplacer, s'installer et travailler dans un autre Etat-membre, la mise en place d'une citoyenneté européenne apparaissait donc essentielle pour garantir la cohérence de l'intégration européenne. La citoyenneté européenne apporte de (nouveaux) droits mais aussi des obligations¹⁴. Néanmoins, si la citoyenneté européenne existe bel et bien sur le papier, sa concrétisation n'est pas toujours évidente. Pour Jacques Barrot, vice président de la Commission européenne en charge de l'espace de JLS dans la Commission Barroso I, « *si l'on veut créer une véritable citoyenneté, il ne suffit pas de la proclamer, il faut lui conférer un contenu* »¹⁵. De même, « *la citoyenneté se décline aussi sur la capacité que l'on a de faire valoir ses droits* »¹⁶. La citoyenneté européenne soulève un certain nombre d'enjeux comme la libre circulation des proches pour rejoindre leur famille ou encore l'exercice de l'autorité parentale, les divorces et séparations, la garde des enfants, les pensions alimentaires car aujourd'hui pas moins de 8 millions d'européens vivent dans un autre Etat membre¹⁷.

L'ambition de l'espace de Justice, Liberté et Sécurité et des trois programmes pluriannuels qui se sont succédés depuis 1999 est de permettre d'assurer aux citoyens européens et aux personnes de pays tiers vivant légalement sur le territoire de l'Union les droits et libertés (fondamentales) qui leur sont garantis par les traités européens. Il vise également à permettre un accès facile et égal à la justice tout en assurant la sécurité des personnes, des infrastructures et de l'espace européen.

Cette deuxième partie dresse un bref historique des deux premiers programmes quinquennaux mis en place entre 1999 et 2009 en matière de Justice, Liberté et Sécurité.

¹³ 16 pays de l'UE appartiennent actuellement à la zone euro : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal, la Slovaquie, Malte et la Slovaquie.

¹⁴ Pour plus d'informations sur la citoyenneté européenne, voir le working paper « *Regards croisés sur l'identité européenne : points de vue interne et externe à l'Europe* » septembre 2010.

¹⁵ Fondation Robert Schuman, *Questions d'Europe* n°152, 14 décembre 2009, p. 6. Compte rendu de la conférence organisée le 12 novembre 2009 et des conclusions du Conseil. Disponible en ligne sur : www.robert-schuman.eu/question_europe.php?num=qe-152

¹⁶ *Ibid.*, p. 7.

¹⁷ *Ibid.*, p. 6.

II. Historique de l'espace de Justice, Liberté et Sécurité (1999–2009)

A. Programme de Tampere (1999–2004)

1. Quatre grands axes

Avec le traité d'Amsterdam, la mise en place progressive d'un espace de Liberté, de Sécurité et de Justice est devenue un nouvel objectif de l'Union européenne. Lors du Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999, les chefs d'Etats et de gouvernements européens ont fixé les modalités de mise en pratique des dispositions du traité d'Amsterdam en matière de JAI et se sont accordés pour mettre en place un programme très ambitieux détaillant des priorités, des objectifs concrets, les responsables des mesures à prendre afin d'assurer un réel suivi des objectifs ainsi qu'un calendrier¹⁸. Le programme de Tampere s'organisait autour de quatre axes : une politique européenne commune en matière d'asile et de migration ; un véritable espace européen de justice ; la lutte contre la criminalité à l'échelle de l'union ; et une action extérieure plus forte¹⁹. Ces quatre axes se déclinaient eux-mêmes en 10 volets.

Le premier axe, « **une politique européenne commune en matière d'asile et de migration** », comprenait quatre volets. Tout d'abord, l'Union Européenne comptait formuler une « *approche intégrée* » de **partenariat avec les pays d'origine et de transit** qui soit adaptée aux différents pays ou régions d'origines et qui aborde « *les aspects politiques, les droits de l'homme et les questions de développement dans les pays et régions d'origine et de transit* »²⁰. Un deuxième volet concernait la mise en place d'un **régime d'asile européen commun** comprenant l'institution d'une procédure d'asile commune et un statut uniforme valable dans toute l'Union, pour l'octroi de l'asile. L'objectif de ce régime d'asile européen commun comprenait l'application intégrale de la Convention de Genève avec le maintien du principe de non refoulement. Un troisième volet insistait sur le **traitement équitable et l'intégration des ressortissants des pays tiers** qui résident légalement sur le territoire de l'UE à travers un « *approchement* » des conditions d'admission et de séjour des ces ressortissants et une politique d'« *intégration* » ayant pour ambition de leur offrir des droits et obligations comparables à ceux des citoyens européens²¹. Enfin, la **gestion des flux migratoires** formait le dernier volet dans lequel il était prévu d'améliorer l'information sur l'immigration et l'asile et de créer un Observatoire européen des migrations ; de renforcer la lutte contre la traite des êtres humains et contre l'exploitation économique des migrants ; d'apporter une aide aux pays d'origine et de transit ; et d'adopter une politique cohérente en matière de réadmission et de retour.

Le deuxième axe « **un véritable espace européen de justice** » comprenait trois volets : un **meilleur accès à la justice en Europe**, la **reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires** et une **convergence accrue dans le domaine du droit civil**. Afin d'améliorer l'accès à la justice, le programme de Tampere recommandait la création d'un « *système d'information facile d'accès* ». Un certain nombre de mesures étaient prévues comme la réduction des mesures intermédiaires requises pour permettre la reconnaissance et l'exécution d'une décision ou d'un

¹⁸ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen. *Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice : bilan du programme de Tampere et futures orientations*, op. cit., p. 3.

¹⁹ Pour plus d'informations sur le programme de Tampere, voir les conclusions du Sommet de Tampere à l'adresse suivante : www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/00200-r1.f9.htm

²⁰ http://coordeurop.ifrance.com/coordeurop/sommet_de_tampere.htm

²¹ *Ibid.*

jugement dans l'Etat requis (Résolution 33) et la mise en place de procédures accélérées d'extradition sans préjudice du principe du droit à un procès équitable (Résolution 34).

Le troisième axe concernant « **la lutte contre la criminalité à l'échelle de l'union** » comportait trois volets : la **prévention de la criminalité au niveau de l'Union, l'intensification de la coopération dans la lutte contre la criminalité, et une action spécifique de lutte contre le blanchiment d'argent**. L'échange des meilleures pratiques ainsi que l'intensification de la coopération à tous les niveaux étaient largement encouragés. Le programme de Tampere prévoyait également la création de plusieurs agences et structures : création d'une structure de liaison opérationnelle au sein de laquelle les responsables des services de police européens échangent « *expériences, meilleures pratiques et informations sur les tendances de la criminalité transfrontière* » (Résolution 44) ; création d'Eurojust – une « *unité composée de procureurs, de magistrats ou d'officiers de police ayant des compétences équivalentes (...) avec pour mission de contribuer à une bonne coordination entre les autorités nationales chargées des poursuites et d'apporter son concours dans les enquêtes relatives aux affaires de criminalité organisée* » (Résolution 46); et création d'une école européenne de police (Résolution 47). **Concernant le blanchiment d'argent**, le Conseil européen recommandait le « *rapprochement des dispositions de droit et de procédure en matière pénale* » notamment en matière de dépistage, de gel et de confiscation d'avoirs. Enfin, le dernier axe visait à renforcer **l'action extérieure de l'Union** grâce entre autres aux nouvelles possibilités offertes par le traité d'Amsterdam.

2. Avancées

A l'issue du programme de Tampere en 2004, la Commission a dressé le bilan des avancées mais aussi des limites de ce programme. La Commission estimait avoir accompli des « *progrès [...] indéniables et tangibles* »²² dans la plupart des domaines relevant de la JAI entre 1999 et 2004 et avoir jeté « *les bases d'une politique européenne commune en matière d'asile, d'une harmonisation des contrôles aux frontières et d'une coopération policière et judiciaire plus étroite fondée sur la confiance et la reconnaissance mutuelles* »²³.

Durant cette période ont en effet été créés le collège européen de police [CEPOL] (2000)²⁴, Eurojust (2002)²⁵, ou encore le réseau européen des migrations (2004)²⁶. En 2000 a été créé un Fonds européen pour les réfugiés afin de regrouper dans un seul instrument les actions en matière d'intégration et celles relatives à l'accueil et au rapatriement volontaire des demandeurs d'asile, des réfugiés et des personnes déplacées, y compris en cas d'afflux massif²⁷. Enfin, l'UE a adopté un mandat d'arrêt européen et un accord d'assistance mutuelle avec les USA suite aux attentats terroristes du 11 septembre 2001²⁸.

Un certain nombre de Directives ont également été adoptées entre 1999 et 2004 : deux Directives visant à mettre en œuvre l'égalité de traitement sans distinction de race ou d'origine

²² Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen. *Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice : bilan du programme de Tampere et futures orientations*, op. cit., p. 4.

²³ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au CESE et au Comité des Régions. *Justice, Liberté et Sécurité en Europe depuis 2005 : évaluation du programme et du plan d'action de La Haye*, op. cit., p. 2.

²⁴ http://www.police-eu2010.be/agencies_cepole_fr.php

²⁵ <http://www.eurojust.europa.eu>

²⁶ http://europa.eu/legislation_summaries/other/114167_fr.htm

²⁷ http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/asylum/fsj_asylum_intro_fr.htm

²⁸ *A secure Europe in a better world*, European Security Strategy, op. cit., p. 7.

ethnique (2000) ; une Directive sur les conditions d'accueil qui garantit des standards minimaux pour l'accueil des demandeurs d'asile incluant le logement, l'éducation et la santé (2003)²⁹; une Directive sur la qualification qui contient un ensemble de critères bien définis pour permettre l'octroi de la qualification de réfugié ou pour caractériser le statut de protection subsidiaire (2004)³⁰ et le Règlement de Dublin qui contient des règles claires relatives à l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile (2003)³¹. L'accroissement du budget alloué à l'espace de Justice, Liberté et Sécurité, sous la nouvelle rubrique « Citoyenneté européenne » des perspectives financières de 2004 a révélé la prise d'importance de ce domaine³².

3. Limites

Toutefois, un certain nombre d'obstacles ont freiné l'avancée des progrès du programme de Tampere telle l'architecture institutionnelle. Selon la Commission, « *les contraintes du processus décisionnel et du contexte institutionnel actuel ont constitué un obstacle à la réalisation efficace, rapide et transparente de certains engagements politiques* »³³. Dans la mesure où la JAI relevait du domaine des Etats, l'unanimité était requise pour toute décision ou mesure à prendre. Ainsi, en dépit du volontarisme affiché dans le programme de Tampere, il s'est parfois avéré difficile de dégager un accord au niveau européen pour l'adoption de certaines mesures délicates, ce qui a empêché la mise en place de tous les objectifs du programme de Tampere à l'issue des cinq ans. L'élargissement de l'UE à 10 nouveaux pays en 2004 a également été une source de défis pour certaines politiques telles que le renforcement des frontières extérieures, la mise en place de la deuxième génération du système d'information Schengen et plus généralement la préparation des nouveaux Etats membres à participer pleinement à l'acquis Schengen dans la perspective de la levée des contrôles aux frontières intérieures³⁴. Par ailleurs, la Commission pointait la nécessité pour les Etats-membres de relayer l'action de l'UE et « d'assurer aux décisions européennes une réelle effectivité par une volonté politique affirmée »³⁵.

B. Programme de la Haye (2004–2009)

1. Nouvelles priorités

Le programme de La Haye, présenté en mai 2005 par le Commissaire chargé de la Justice et des Affaires Intérieures Franco Frattini, se place clairement dans la continuité du programme de Tampere puisqu'il vise notamment à donner des suites aux travaux encore en cours et aux mesures à long terme déjà définies. Le programme de La Haye possède également une dimension évaluative puisqu'il vise à évaluer le degré « *de mise en place* » et la « *mise en œuvre effective des instruments adoptés* »³⁶. Le programme de La Haye était organisé en trois grandes

²⁹ http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/133150_fr.htm

³⁰ www.forumrefugies.org/fr/Europe-et-International/Les-positions-de-Forum-refugies-sur-l-asile-en-Europe/La-directive-Qualification

³¹ http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/133153_fr.htm

³² Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen. *Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice : bilan du programme de Tampere et futures orientations*, op. cit., p. 4.

³³ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen. *Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice : bilan du programme de Tampere et futures orientations*, op. cit., p. 5.

³⁴ *Ibid.*, p. 6.

³⁵ *Ibid.*, p. 5.

³⁶ *Ibid.*, p. 7.

rubriques : Renforcer la liberté, Renforcer la sécurité et Renforcer la justice. Il fixait 10 priorités pour la période 2005–2010³⁷:

- La mise en œuvre de politiques visant à promouvoir la citoyenneté et le respect des droits fondamentaux ;
- La lutte contre le terrorisme : prévention, préparation et réponse ;
- La gestion des migrations : développement d'une politique commune en matière d'immigration au niveau européen (notamment dans le domaine de la lutte contre l'immigration clandestine) ;
- La mise en œuvre d'une politique intégrée de gestion des frontières extérieures de l'Union, et développement d'une politique commune en matière de visas ;
- La mise en place d'un espace d'asile commun ;
- L'intégration et la maximisation des avantages liés à l'immigration ;
- Le respect de la vie privée et la sécurisation des procédures d'échange d'informations dans le cadre des pratiques d'échange d'informations entre autorités policières et judiciaires européennes ;
- La lutte contre le crime organisé ;
- La garantie d'un accès équitable de l'ensemble des citoyens à la justice (civile et pénale) ;
- L'évaluation de l'efficacité des politiques et de l'adaptation des moyens mis en œuvre pour remplir les objectifs de liberté, de sécurité et de justice.

2. Moyens financiers

Plusieurs instruments financiers ont été créés pour soutenir les actions engagées aux niveaux de l'UE et des États membres comme le programme « Solidarité et gestion des flux migratoires » pour soutenir la politique en matière d'immigration³⁸, le programme « Sécurité et protection des libertés » qui soutient l'action de l'UE dans le domaine de la lutte contre le terrorisme et la criminalité ou encore le programme « Droits fondamentaux et justice » qui contribue au financement du plan d'action relatif à l'e-Justice et du programme Daphné (contre la violence envers les enfants, les adolescents et les femmes)³⁹. Il existe également d'autres instruments financiers destinés à soutenir la dimension extérieure de l'espace JLS dans le cadre de l'aide extérieure: l'instrument de préadhésion, l'instrument européen de voisinage et de partenariat, l'instrument de stabilité, le Fonds européen de développement et l'instrument de financement de la coopération au développement⁴⁰.

3. Avancées

La création du forum européen pour les droits de l'enfant (2006) et de l'agence des droits fondamentaux (2007) ou encore la mise en place d'un système de contrôle rigoureux systématique pour veiller à la pleine compatibilité des propositions législatives de la Commission avec la charte des droits fondamentaux ont permis d'améliorer les capacités de l'Union et de ses États membres à assurer le respect des droits fondamentaux et des garanties procédurales minimales. Par ailleurs, la mise en œuvre d'une stratégie et d'un plan d'action

³⁷ www.euractiv.com/fr/securite/programme-haye-programme-jai-2005-2010/article-132147. Pour plus d'informations: http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/116002_fr.htm

³⁸ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité Economique et Social européen et au Comité des Régions. *Justice, Liberté et Sécurité en Europe depuis 2005 : évaluation du programme et du plan d'action de La Haye*, *op.cit.*, p. 14.

³⁹ *Ibid.*, p. 15.

⁴⁰ *Ibid.*

européens en matière de Justice facilite non seulement l'accès à la justice aux citoyens mais aussi la communication et la coopération entre les autorités judiciaires⁴¹.

La mise en place d'un régime d'asile européen commun s'est poursuivie avec l'adoption d'une Directive sur les procédures d'octroi de l'asile garantissant que toutes les procédures de premier degré sont soumises aux mêmes standards minimums sur l'ensemble du territoire de l'Union (2005)⁴² et la création d'un bureau européen d'appui en matière d'asile (2009)⁴³.

Le programme de La Haye a conduit à certaines avancées en matière de lutte contre la criminalité organisée transfrontalière et la menace terroriste. L'Union a adopté une législation « *érigeant en infractions pénales la formation et le recrutement des terroristes ainsi que la provocation publique à commettre une infraction terroriste, y compris par l'intermédiaire de l'internet* »⁴⁴. En matière de criminalité organisée, l'Union a créé le réseau CRF.NET⁴⁵ pour lutter contre le blanchiment d'argent et développé une stratégie en matière de drogue (2005-2012) assortie de plans d'action⁴⁶.

La coopération policière a été facilitée et améliorée grâce à une simplification des échanges d'informations et de renseignements et au renouvellement de la convention d'Eurojust. Cela lui a donné une flexibilité opérationnelle accrue lui permettant de réagir plus rapidement à l'évolution de la criminalité⁴⁷. L'UE a également réalisé d'importants progrès en matière de reconnaissance mutuelle considérée comme la « *clef de voûte de la coopération judiciaire* », et ce, tant au niveau législatif qu'au niveau opérationnel⁴⁸.

Un certain nombre d'obstacles législatifs et judiciaires au règlement des litiges transfrontaliers relevant du droit civil ou familial ont été supprimés. En effet, l'UE s'est dotée de règles harmonisées en matière de loi applicable à la responsabilité civile et aux contrats⁴⁹ et un nouveau règlement en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale « *fait en sorte que les enfants peuvent maintenir des contacts réguliers avec leurs deux parents à la suite d'une séparation et prévoit des règles claires afin de prévenir les rapt parentaux sur le territoire de l'UE* »⁵⁰.

L'Union s'est employée à améliorer la gestion des flux migratoires et à coordonner les politiques nationales d'intégration à travers l'établissement de « *principes communs et d'un cadre relatifs à l'intégration des ressortissants de pays tiers* » et la création de manuels sur l'intégration, d'un site internet européen unique sur l'intégration et d'un forum européen sur l'intégration⁵¹. La Directive « retour » adoptée en 2008 favorise le retour volontaire des immigrants illégaux et établit des standards minimaux en matière de durée de rétention et

⁴¹ *Ibid.*, p. 13.

⁴² http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33140_fr.htm

⁴³ http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/jl0022_fr.htm

⁴⁴ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité Economique et Social européen et au Comité des Régions. *Justice, Liberté et Sécurité en Europe depuis 2005 : évaluation du programme et du plan d'action de La Haye, op.cit.*, p. 11.

⁴⁵ http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_terrorism/l33254_fr.htm

⁴⁶ Cette approche comprend la prévention de la toxicomanie, l'aide aux toxicomanes et leur réinsertion, la lutte contre le trafic illicite de stupéfiants, le contrôle des précurseurs, le blanchiment d'argent et le renforcement de la coopération internationale. Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité Economique et Social européen et au Comité des Régions. *Justice, Liberté et Sécurité en Europe depuis 2005 : évaluation du programme et du plan d'action de La Haye, op. cit.*, p. 11.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*, p. 13.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 12.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 13.

⁵¹ *Ibid.*, p. 6.

d'interdiction de retour, mais aussi un certain nombre de garanties juridiques⁵². En 2008, le pacte européen sur l'immigration et l'asile a été adopté donnant ainsi corps à une approche véritablement commune et cohérente dans ce domaine.

Le contrôle des frontières extérieures de l'Union a pu être renforcé grâce à l'action de l'agence FRONTEX et à la mise en œuvre du code frontières Schengen établissant des normes et des procédures en matière de contrôle du franchissement des frontières intérieures et extérieures de l'Union mais aussi grâce à l'introduction des passeports biométriques en 2006.

4. Limites

Les progrès du programme de La Haye ont toutefois été inégaux selon les domaines. Dans son bilan, la Commission explique ces limites par « *un acquis relativement récent, un rôle insuffisant du Parlement européen dans certains domaines d'action, une compétence limitée de la Cour de justice et une compétence limitée de la Commission pour engager la procédure en manquement, et la prise de décision à l'unanimité dans plusieurs domaines. (...) La non-concrétisation de plusieurs éléments du programme de La Haye est clairement imputable à la non-ratification du traité constitutionnel* »⁵³. Les progrès ont été lents en matière de reconnaissance mutuelle des décisions pénales et de coopération policière. Le processus de décision du troisième pilier exigeant l'unanimité est de nouveau cité pour expliquer l'échec de certaines mesures ou l'affaiblissement de dispositions originellement ambitieuses notamment dans le domaine de l'immigration légale. Le retard de transposition au niveau national est également pointé par la Commission parce qu'il crée un « *cadre législatif quelque peu « virtuel » ne présentant guère d'avantage, voire aucun avantage, pour le citoyen européen* »⁵⁴.

La politique menée par l'UE dans le domaine JLS revêt aussi des aspects négatifs notamment dans le domaine de la politique migratoire. Selon la Juge Françoise Tulkens⁵⁵ par exemple, « *il y a des dispositions actuelles dans les textes de l'Union européenne qui pourraient porter atteinte à certains droits fondamentaux* »⁵⁶. Claire Rodier, juriste au Groupe d'information et de soutien aux immigrés (GISTI), considère par ailleurs que la politique de délocalisation de l'asile pratiquée par les pays de l'UE depuis 2003 peut empêcher la mise en œuvre d'une certaine « protection européenne ». En effet elle empêche une certaine partie de la population d'atteindre les frontières européennes en vue de d'obtenir une protection en application des conventions internationales et notamment de la Convention de Genève. Selon Claire Rogier, cette politique contraint « *de plus en plus de gens à rester dans des pays qui ne sont ni en mesure de les accueillir ni en mesure de répondre aux obligations internationales qui engagent les Etats membres* »⁵⁷. Pour l'eurodéputée verte Franziska Keller, l'UE laisse à d'autres pays dont certains pays d'Afrique du Nord le soin de s'occuper de notre immigration. Or, cette attitude est critiquable dans la mesure où l'Union n'est pas en mesure de contrôler ce qui se passe réellement et dans quelles conditions. Pour Madame Keller, confier à ces pays la tâche de

⁵² www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=IM-PRESS&reference=20080616IPR31785&language=FR

⁵³ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité Economique et Social européen et au Comité des Régions. *Justice, Liberté et Sécurité en Europe depuis 2005 : évaluation du programme et du plan d'action de La Haye, op. cit.*, p. 15.

⁵⁴ *Ibid.* p. 15

⁵⁵ Madame Tulkens est Juge à la Cour européenne des Droits de l'Homme.

⁵⁶ Voir l'interview réalisée lors d'une conférence organisée le 21 janvier à Strasbourg par le master 2 politiques européennes de l'IEP de Strasbourg sur le thème « *Frontières fermées, frontières ouvertes ? Les réponses au défi migratoire en Europe élargie* ». <http://themaster.blogactiv.eu/>

⁵⁷ *Ibid.*

défendre les frontières européennes conduit à fermer les yeux sur des atteintes au (respect des) droits de l'Homme⁵⁸.

Avant de s'intéresser au programme de Stockholm, revenons rapidement sur les évolutions institutionnelles qui ont jalonné ces 20 dernières années.

III. Evolutions institutionnelles

A. Traité de Maastricht

Depuis le traité de Maastricht (et jusqu'au Traité de Lisbonne), les compétences de l'Union européenne étaient réparties en un système de trois piliers selon les processus décisionnels utilisés. Le 1^{er} pilier ou pilier communautaire, qui reprend le traité de Rome révisé par l'Acte unique régissant les communautés européennes (Communauté européenne, EURATOM ET CECA), concerne l'essentiel des compétences de l'UE. Ce pilier supranational regroupe les politiques intégrées comme la politique agricole commune, l'union douanière, le marché intérieur ou encore l'euro et les politiques partagées avec les Etats membres comme la santé et l'éducation⁵⁹. Dans le cadre des politiques intégrées, seules les institutions européennes interviennent car la totalité des compétences dans ces domaines a été transférée à l'UE. Pour les politiques partagées, les Etats ont certes transféré une partie de leurs compétences à l'UE mais pas entièrement.

Le deuxième pilier concernait la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et le troisième la coopération policière et judiciaire en matière pénale (JAI). Ces deux piliers fonctionnent sur le principe de la coopération intergouvernementale ce qui signifie que les Etats conservent un large pouvoir comme le droit d'initiative partagé avec la Commission et une prise de décision à l'unanimité. Si les questions de Justice et Affaires Intérieures s'étaient jusqu'alors développées à un niveau purement intergouvernemental, le traité de Maastricht les introduisit dans le cadre de l'Union mais le Conseil est alors la seule institution européenne compétente pour légiférer sur ces questions.

B. Traité d'Amsterdam

L'espace de Justice, Liberté et Sécurité instauré par le traité d'Amsterdam rentre dans le cadre du troisième pilier. Cela signifie que l'unanimité est requise pour prendre la plupart des décisions. Toutefois le traité d'Amsterdam modifie certaines dispositions juridiques du traité sur l'Union européenne et des traités instituant les Communautés européennes avec notamment la communautarisation d'une partie des matières du domaine de la JAI, l'extension du vote à la majorité qualifiée, l'accroissement des pouvoirs du Parlement européen ainsi que la possibilité de coopérations plus étroites entre les Etats membres⁶⁰. Avec le traité d'Amsterdam, la plupart des actes de nature législative sont désormais adoptés par un vote à la majorité qualifiée au Conseil, en codécision avec le Parlement européen⁶¹. L'extension du vote à la majorité qualifiée facilite la prise de décision car l'unanimité représente une réelle contrainte qui a été pointée par la Commission tant dans son bilan sur le programme de Tampere que dans celui sur La Haye. Dans sa Communication sur le programme de Tampere, la Commission

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ www.journaleuropa.info/FR_article/n513t10j0d0-europe-traite-de-lisbonne-institutions-europeennes.html

⁶⁰ http://europa.eu/scadplus/glossary/amsterdam_treaty_fr.htm

⁶¹ http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/nice_treaty/nice_treaty_majority_fr.htm

considère en effet que « *le degré d'ambition initiale a été limité par des contraintes d'ordre institutionnel, mais parfois aussi par un consensus politique insuffisant. La politique des petits pas a été la seule alternative possible pour progresser* »⁶².

C. Traité de Nice

Le traité de Nice, entré en vigueur en 2003, a tenté d'apporter un certain nombre d'améliorations institutionnelles dans la perspective de l'élargissement à l'Est. Malgré l'avancée du traité d'Amsterdam, pas moins de 73 articles étaient régis par le vote à l'unanimité ce qui pouvait constituer un réel blocage institutionnel dans une Europe élargie à 25 ou 27. Dans le domaine de la JAI, l'avancée majeure du Traité de Nice correspond à l'extension du vote à la majorité qualifiée⁶³ permettant d'accélérer la prise de décision. Le Traité de Nice a ainsi fait rentrer dans le pilier communautaire certaines matières de la JAI comme la lutte contre la discrimination (article 13), la citoyenneté (article 18), l'Asile, les réfugiés et la politique d'immigration (article 63) ou encore la coopération judiciaire en matières civiles (article 65)⁶⁴. La communautarisation de ces matières signifie que les Etats au Conseil acceptent d'abandonner la règle de l'unanimité au profit du vote à la majorité qualifiée ; que la Commission possède le monopole du droit d'initiative ; que la procédure de codécision a cours et donne au Parlement un rôle actif (formulation d'avis, proposition d'amendements) et enfin que la Cour de Justice assure l'uniformité d'interprétation du droit communautaire⁶⁵. Seules, la coopération judiciaire en matière pénale et la coopération policière restent dans le troisième pilier⁶⁶.

D. Traité de Lisbonne

En 2009, le traité de Lisbonne abolit la structure en piliers qui, pour certains, paralysait les progrès. Pour le directeur exécutif de l'agence FRONTEX, Ilkka Laitinen, la suppression de la structure en pilier des politiques européennes signifie notamment qu'il est « *désormais possible de concevoir une approche horizontale en utilisant le contrôle aux frontières comme instrument adéquat des divers objectifs* »⁶⁷. Le traité de Lisbonne étend la méthode communautaire à l'ensemble de l'espace de liberté, de sécurité et de justice ; la procédure de codécision ainsi que le vote à la majorité qualifiée sont devenus la norme.

La prochaine partie se concentre sur le programme de Stockholm adopté fin 2009.

IV. Programme de Stockholm (2010–2014)

A. Priorités

⁶² Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen. *Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice : bilan du programme de Tampere et futures orientations*, op. cit., p. 5.

⁶³ http://europa.eu/scadplus/glossary/nice_treaty_fr.htm Le traité de Nice apporte également d'autres changements comme la limitation de la taille et la composition de la Commission, une nouvelle pondération des voix au sein du Conseil et l'assouplissement du dispositif des coopérations renforcées.

⁶⁴ http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/nice_treaty/nice_treaty_majority_fr.htm

⁶⁵ http://europa.eu/scadplus/glossary/community_intergovernmental_methods_fr.htm La méthode communautaire s'oppose à la méthode intergouvernementale, fondée sur la décision à l'unanimité au sein du Conseil et qui a cours dans les 2^{ème} et 3^{ème} piliers.

⁶⁶ www.eurogersinfo.com/documents/lisbon/lisbon15.htm

⁶⁷ *Ibid.*, p. 5.

Le programme de Stockholm⁶⁸, intitulé « *une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens* », a été adopté lors du Conseil européen de 10 et 11 décembre 2009. Il succède au programme de La Haye et met l'accent sur :

- **Une Europe des citoyens et des droits** (Résolution 27): promotion de la citoyenneté (pour qu'elle devienne une réalité tangible) et des droits fondamentaux par la poursuite de l'élargissement de l'espace Schengen et le respect de l'exercice des libertés et de la vie privée des citoyens au delà des frontières nationales notamment via la mise en place d'un régime complet et renforcé de protection des données à caractère personnel.
- **Une Europe du droit et de la justice** (Résolution 28): approfondissement de l'espace européen de la justice par la mise en place des mécanismes pour faciliter l'accès à la justice (e-justice); le renforcement de la coopération entre les professionnels de la justice, l'amélioration de leur formation (création d'un programme d'échange (« Erasmus ») pour les policiers et renforcement de celui qui existe pour les professions judiciaires) et la suppression totale des procédures intermédiaires (exequatur) pour la reconnaissance et l'exécution des décisions juridiques dans d'autres États membres.
- **Une Europe qui protège** (Résolution 29): l'UE veut se doter d'une stratégie de sécurité intérieure visant à renforcer la coopération en matière de répression, de gestion des frontières, de protection civile et de gestion des catastrophes. Cette stratégie vise également à intensifier la coopération judiciaire en matière pénale pour améliorer encore la sécurité au sein de l'Union et lutter contre la criminalité organisée (trafic d'êtres humains, trafic de drogue), le terrorisme et d'autres menaces.
- **Une Europe responsable et solidaire** (Résolution 31): mise en place d'une politique européenne globale en matière de migrations et d'asile (création d'un régime d'asile commun en 2012) garantissant la solidarité entre les Etats membres et le partenariat avec les pays tiers. Il s'agit de mettre en place « *une politique de l'immigration flexible, en phase avec les besoins du marché du travail, tout en favorisant l'insertion des immigrés et en luttant contre l'immigration irrégulière* »⁶⁹. Cette politique se fondera sur le Pacte européen sur l'immigration et l'asile⁷⁰.
- **Renforcement de la dimension extérieure de JLS** (Résolution 32) en intégrant davantage les actions menées dans les politiques générales de l'Union européenne.
- **Poursuivre une démarche globale** qui soit non seulement cohérente à l'intérieur de l'Union mais aussi pertinente et efficace au regard de la situation mondiale.

B. Méthodologie

1. Eviter le cadre législatif virtuel

⁶⁸ Conclusions de la Présidence sur le Conseil européen de Stockholm concernant le programme de Stockholm : <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=DOC/09/6&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en>

⁶⁹ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/894&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en>

⁷⁰ www.eu2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1015_conseil_europeen/Pacte_europeen_sur_l_immigration_et_l_asile_FR.pdf

Depuis 10 ans que l'espace de Justice, Liberté et Sécurité existe, une importante législation a été mise en place. Toutefois, les bilans de la Commission ont rappelé l'existence d'un fossé entre le cadre législatif européen et son application effective. Un des objectifs du programme de Stockholm est donc de réduire ce déséquilibre en assurant la transposition juridique des instruments existants et leur mise en œuvre intégrale et efficace. Dans son bilan sur le programme de La Haye, la Commission avait insisté sur le fait que « *puisque un cadre juridique important est à présent en place, l'action future devra essentiellement porter sur la consolidation et le contrôle de l'application*⁷¹. La Commission recommande par exemple de « *prévoir un recours plus grand aux procédures d'infraction* »⁷² afin d'assurer la mise en œuvre réelle et efficace des décisions et mesures prises.

2. Reconnaissance et confiance mutuelles

Dès le programme de Tampere, la reconnaissance et la confiance mutuelles ont été deux principes majeurs sur lesquels l'Union s'est appuyée pour développer l'espace de Justice, Liberté et Sécurité. Pour Jean-Dominique Giuliani, président de la Fondation Robert Schuman, « *les méthodes de coopération et de reconnaissance mutuelle sont naturellement privilégiées* »⁷³ dans la mesure où le domaine du programme de Stockholm concerne principalement des compétences nationales.

A l'instar des deux programmes précédents, le programme de Stockholm encourage la coopération entre les Etats-membres, favorise l'échange d'expériences et la promotion de bonnes pratiques. Le programme de Stockholm promeut l'organisation de programmes de formation et d'exercices communs ainsi que le développement de réseaux afin de « *renforcer la confiance mutuelle entre tous les professionnels concernés au niveau national et de l'Union* » et de « *développer une véritable culture européenne* »⁷⁴.

L'Union européenne s'est donné pour objectif de créer un véritable espace judiciaire fondé sur le principe de la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires. Le programme de Stockholm prévoit que la reconnaissance mutuelle puisse s'appliquer « *à tous les types de jugements et de décisions de nature judiciaire, que ce soit en matière pénale ou administrative, en fonction du système juridique concerné* »⁷⁵. Le Conseil européen souhaite également étendre la mise en œuvre de la reconnaissance mutuelle à d'autres domaines « *tels que les successions et les testaments, les régimes matrimoniaux et les conséquences patrimoniales de la séparation des couples, tout en tenant compte des systèmes juridiques des États membres, y compris en matière d'ordre public, et des traditions nationales dans ce domaine* »⁷⁶.

3. Les agences européennes

Le programme de Stockholm insiste fortement sur le rôle des agences européennes telles qu'Europol, Eurojust, l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne et Frontex. Non

⁷¹ Communication de la Commission. *Justice, Liberté et Sécurité en Europe depuis 2005 : évaluation du programme et du plan d'action de La Haye*, op. cit., p. 17.

⁷² *Ibid.*

⁷³ Robert Schuman, *Questions d'Europe* n°152, op. cit., p. 6.

⁷⁴ Conseil européen, *Le programme de Stockholm – une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens*, Journal officiel de l'Union européenne, 4 mai 2010, p. 18. La version intégrale du programme de Stockholm est disponible en ligne à l'adresse suivante : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:FR:PDF>

⁷⁵ *Ibid.*, p. 12.

⁷⁶ *Ibid.*, p. 13.

seulement, le rôle individuel de ces agences est encouragé mais la coopération inter-agence est désormais mise en avant afin d'augmenter la cohérence et l'efficacité de leurs actions respectives.

4. Ressources

Le programme de Stockholm ne prévoit pas de nouvelles ressources mais compte au contraire sur la réallocation des ressources existantes ainsi que sur une meilleure gestion car « *nombre des mesures et actions énoncées dans le présent programme peuvent être mises en œuvre grâce à une utilisation plus efficace des instruments et des fonds existants* »⁷⁷. Pour le directeur général d'Accenture qui s'occupe de la gestion des frontières et la sécurité publique, Ger Daly, « *il faut trouver une équilibre entre les dépenses en technologie et les dépenses concernant l'apprentissage et la bonne utilisation de celles-ci* »⁷⁸. Selon ce dernier, le programme de Stockholm est également « *une incroyable opportunité de reconsidérer l'organisation et l'architecture des systèmes d'information* ».

5. Evaluation

Plus encore que le programme de La Haye, le programme de Stockholm doit dresser un bilan des 10 premières années de construction de l'espace de Justice, Liberté et Sécurité. En effet, avant de créer de nouveaux outils, ce dernier va évaluer les outils existants déjà mis en place et leur efficacité afin de déterminer les changements à faire (en matière d'organisation ou bien de réallocation de ressources par exemple). Le traité de Lisbonne prévoit la possibilité de prendre des mesures pour que les États membres, en collaboration avec la Commission, procèdent « *à une évaluation objective et impartiale de la mise en œuvre des politiques dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice* »⁷⁹. La dimension évaluative du programme de Stockholm vise également à encourager et augmenter la transparence des actions et de l'utilisation des fonds mis à disposition ainsi qu'à développer un système de suivi efficace pour ces évaluations. Si actuellement la coopération judiciaire en matière pénale fait déjà l'objet d'une évaluation, le programme de Stockholm prévoit de l'étendre à d'autres domaines tels que le respect des procédures d'asile dans la législation concernée⁸⁰. Par ailleurs, il est prévu que les procédures d'évaluation soient adaptées au domaine d'action en question si cela s'avère nécessaire.

6. Communication

Le Conseil européen souhaite encourager un dialogue « *ouvert, transparent et régulier* »⁸¹ entre les institutions européennes et les citoyens et la société civile organisée dans la mesure où l'espace de Sécurité, Liberté et Justice concerne la vie quotidienne des citoyens, des entreprises et des professionnels européens. Le nouvel instrument qu'est l'initiative citoyenne européenne (ICE) doit par exemple permettre aux citoyens de formuler des propositions législatives à la Commission⁸². Le Conseil invite ainsi la Commission à « *concevoir une stratégie sur les*

⁷⁷ *Ibid.*, p. 7.

⁷⁸ Robert Schuman, *Questions d'Europe* n°152, *op. cit.*, p. 5.

⁷⁹ Conseil européen, *Le programme de Stockholm – une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens*, Journal officiel de l'Union européenne, *op. cit.*, p. 6.

⁸⁰ *Ibid.* p. 6.

⁸¹ *Ibid.*, p. 7.

⁸² Le règlement sur les modalités d'application de l'ICE est actuellement débattu au Parlement européen. Toutefois, une proposition ne sera valable qu'une fois le seuil d'un millions de signatures obtenues. Pour plus d'informations sur l'ICE, voir : www.euractiv.fr/eurodeputes-veulent-faciliter-petitions-citoyennes-article

meilleurs moyens d'expliquer aux citoyens comment ils peuvent tirer parti des nouveaux instruments et cadres juridiques, par exemple en ayant recours à la justice en ligne et en utilisant le portail de la justice »⁸³.

C. Plan d'action

Un plan d'action a été adopté par la Commission le 20 avril 2010. Ce plan d'action énumère de manière précise les mesures préconisées, la partie responsable (Commission et/ou Etats membres) et l'année durant laquelle est prévue la mise en place de la mesure. Dans sa Résolution 33⁸⁴, le Conseil invite la Commission à fournir une « évaluation à mi-parcours avant juin 2012 » de la mise en œuvre du programme de Stockholm⁸⁵.

Les mesures préconisées dans le plan d'action sont diverses, passant de la publication d'une Communication, d'un livre vert, d'une recommandation ou d'un rapport, à la mise en application ou la modernisation de Directives, à la formulation de propositions de loi, ou encore au soutien et à la promotion d'initiatives et de meilleures pratiques⁸⁶.

Le programme de Stockholm et les deux autres programmes qui l'ont précédé traduisent un même désir d'allier ambition et réalisme. Alors que le vote à l'unanimité a freiné ou limité la mise en place d'objectifs ambitieux, l'extension du vote à la majorité qualifiée est censée permettre de plus fortes avancées dans le domaine de la Justice et des Affaires Intérieures.

Conclusion

Depuis dix ans que l'espace de Justice, Liberté et Sécurité existe, des progrès considérables ont été accomplis pour unifier et harmoniser les politiques des Etats-membres et de l'Union dans le domaine de la Justice et des Affaires Intérieures et mettre en place un espace commun. Alors que le vote à l'unanimité a constitué un réel frein à la mise en place des mesures et la réalisation des objectifs prévus par les programmes de Tampere et de La Haye, l'abolition de la structure en piliers depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne ainsi que l'extension du vote à la majorité qualifiée pour l'ensemble du domaine de la JAI offrent des conditions renouvelées et favorables pour mener à bien une politique globale. La crise économique que traversent actuellement l'Union européenne et le monde entier constitue la toile de fond du programme de Stockholm. Il faut désormais attendre 2012 et le bilan de mi-parcours pour voir si ces changements institutionnels vont permettre de réelles avancées en matière décisionnelle et législative mais aussi en termes de contenu.

⁸³ Conseil européen, *Le programme de Stockholm – une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens*, Journal officiel de l'Union européenne, *op. cit.*, p. 7.

⁸⁴ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=DOC/09/6&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en>

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ L'intégralité du plan d'action est disponible en ligne (en anglais) à l'adresse suivante : http://ec.europa.eu/justice_home/news/intro/doc/com_2010_171_en.pdf