

16 décembre 2009:

Commission des affaires étrangères: Daniel Garrigue participe à l'audition de Jacques Barrot, vice-président de la Commission européenne, chargé de la justice, de la liberté et de la sécurité, sur le programme de Stockholm.

M. Jacques Barrot. [...] Le Conseil européen a adopté le programme de Stockholm jeudi dernier.

Son ambition première est de faire de la citoyenneté européenne une réalité concrète. Tout part de là.

Premier objectif : une Europe des droits.

Bien que les travaux soient laborieux, nous nous acheminons, en matière de protection des données personnelles, vers un texte assez ambitieux qui devrait servir de modèle dans le monde.

La protection consulaire sera renforcée : elle sera accordée à tous les citoyens, quel que soit l'État membre dont ils relèvent, qu'il existe ou non une protection consulaire dans le pays où ils se trouvent.

Afin de favoriser une meilleure participation aux élections en Europe, le programme de Stockholm fixe l'objectif d'une date d'élection unique pour le Parlement européen. J'ai personnellement proposé la date du 9 mai.

L'importance d'assurer le plein exercice de la liberté de circulation des personnes est réaffirmée. Des débats assez vifs ont eu lieu au Conseil concernant les risques d'abus du droit à la liberté de circulation. Nous sommes néanmoins parvenus à préserver celle-ci en montrant comment les abus pouvaient être combattus.

Deuxième objectif : une Europe de la justice.

Pour que les justiciables européens puissent faire valoir leurs droits partout en Europe, il faudrait une convergence des systèmes judiciaires. Celle-ci n'est pas facile à réaliser parce que les chancelleries et les ministres de la justice sont souvent les gardiens de la souveraineté des États et invoquent quelquefois la subsidiarité. Mais nous avons enregistré des progrès.

En matière pénale, des garanties minimales de procédure sont assurées à tout ressortissant de l'Union européenne, quel que soit l'État membre où il se trouve.

Le rapprochement du droit matériel est plus difficile. Le programme de Stockholm ouvre cependant des perspectives en matière de recueil de la preuve, de protection des témoins et des victimes.

Nous nous sommes également heurtés à certaines résistances. Nous souhaitons que les déchéances de droits, telles que l'interdiction de travailler avec des enfants – pour un pédophile, par exemple – ou d'exercer certaines professions après une condamnation, soient admises dans tous les États membres. Ces derniers ne sont pas allés jusque-là, ce qui est regrettable.

La reconnaissance mutuelle des incriminations est très importante. La contrefaçon par exemple est définie de manière très différente d'un État membre à l'autre, ce qui permet aux « contrefacteurs » de passer entre les mailles du filet. De même, la reconnaissance mutuelle des sanctions en matière de sécurité routière permettrait de renforcer celle-ci.

L'harmonisation du droit pénal demandera du temps. Le programme de Stockholm a néanmoins ouvert, pour la première fois, la porte à des travaux préliminaires en matière de conditions de détention et d'alternatives à la prison. C'est très important car la plupart des prisons d'Europe sont surpeuplées et sont devenues, pour beaucoup d'entre elles, des écoles du crime. La prévention commence par là, sans parler du devoir d'humanité.

En matière civile, il est prévu une disparition progressive de l'exequatur et l'accent est mis sur les

questions d'exécution des jugements. Le programme de Stockholm mentionne la séparation et le divorce comme des domaines dans lesquels l'harmonisation des règles de conflits de loi doit progresser, au même titre que le droit des sociétés, des contrats d'assurance et des sûretés.

L'idée d'un vingt-huitième régime en matière de droit des contrats, qui figurait dans la contribution de la Commission, a été abandonnée. De même qu'existe un statut de société européenne, nous aurions souhaité définir un contrat qui puisse servir de référence et être utilisé dans des transactions binationales.

En matière d'état civil, le programme de Stockholm prévoit une obtention beaucoup plus facile des actes d'état civil. La question de la facilitation de la reconnaissance des actes authentiques y est reprise, ainsi que la perspective d'un acte authentique européen.

Troisième objectif : une Europe de la sécurité.

Le programme de Stockholm s'appuie, en ce domaine, sur le concept nouveau de stratégie de sécurité intérieure décloisonnée, laquelle s'articulera sur la coopération policière, la coopération judiciaire pénale et la surveillance des frontières.

Le programme de Stockholm prévoit une architecture européenne des systèmes d'échange d'informations, bâtie autour d'EUROPOL (*Office européen de police*) qui monte en puissance, afin d'améliorer la circulation des renseignements entre les polices européennes.

Il met l'accent sur la lutte contre les formes les plus graves de criminalité organisée, particulièrement la traite des êtres humains, la pédopornographie, la cybercriminalité, la drogue et le terrorisme. M. Brice Hortefeux réclame une stratégie européenne antidrogue. Il a raison, car les trafiquants s'en donnent à cœur joie depuis la suppression des frontières. La lutte contre la traite des êtres humains exigera aussi une coordination très étroite.

Quatrième objectif : le contrôle de l'accès au territoire.

Les moyens de L'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (FRONTEX) seront renforcés. Cette agence, chargée de coordonner l'action des États membres pour surveiller les frontières externes, se verra, peu à peu, confier – ce qui a d'ailleurs déjà commencé – l'organisation de vols pour le retour de migrants irréguliers.

Le Système européen de surveillance des frontières (EUROSUR), permet de contrôler toutes les frontières maritimes. Un système d'enregistrement d'entrée et de sortie est en cours de mise au point. Il ne suffira pas car la migration irrégulière est, très souvent, le fait de gens qui prolongent leur séjour en Europe au-delà de la durée prévue par le visa dont ils ont bénéficié.

Nous avons avancé l'idée d'un visa pour l'espace Schengen, qui sera étudiée dans le cadre du programme de Stockholm. Nous souhaiterions que le système de visa soit fondé non plus sur l'origine géographique, mais sur la personne.

Cinquième objectif : la recherche d'une approche globale en matière d'asile et d'immigration.

La poursuite de la lutte contre l'immigration clandestine reste un message central. FRONTEX a un grand rôle à jouer en ce domaine mais nous ne parviendrons pas à maîtriser l'immigration irrégulière sans une négociation très poussée avec les pays d'origine.

Il faudra, dans le même temps, organiser l'immigration légale et la politique d'intégration. L'idée d'un code de l'immigration, largement inspirée par les expériences françaises, et celle d'une plateforme européenne de dialogue, destinée à faciliter la gestion de la migration légale, ont été abandonnées.

En matière d'asile, le Conseil européen s'est engagé à ce qu'un système européen d'asile soit mis en place en 2012. Le bureau d'appui qui sera créé d'ici à la fin de l'année sera chargé de travailler à la convergence des procédures d'examen des demandes d'asile.

Comme je l'ai déjà souligné, les aspects extérieurs des politiques d'immigration et d'asile de l'Union européenne vont prendre de plus en plus d'importance. Si nous n'engageons pas des négociations avec les pays de transit et les pays d'origine et si nous ne lions pas le développement de ces derniers et les problèmes migratoires, nous allons connaître, après la crise économique et financière que nous avons traversée, une crise terrible due à des mouvements migratoires non maîtrisés. Selon des chiffres qui circulent en marge du sommet de Copenhague, le nombre de migrants climatiques, qui est déjà de 20 millions, passerait à 200 millions. Les situations tragiques que connaissent les États de la Corne de l'Afrique entraînent déjà l'arrivée en Europe de nombreux réfugiés parmi lesquels il est difficile de distinguer les demandeurs d'asile authentiques des migrants économiques. Le problème des flux mixtes n'est pas facile à gérer.

En fait, toutes les politiques de sécurité devront avoir leur prolongement à l'extérieur. Nous ne pourrions pas lutter contre les grands fléaux que j'ai évoqués, notamment la pédopornographie sur le Net, la traite des êtres humains et la prostitution, sans nouer des liens très étroits avec les autres pays, notamment avec nos voisins, comme la Russie.

J'indique, enfin, que le traité de Lisbonne intègre dans le corpus juridique de l'Union la Charte des droits fondamentaux et, surtout, prévoit l'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme. Cela imposera de faire converger la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne de Luxembourg (CJUE) avec celle de la Cour européenne des droits de l'homme, cette dernière devant, à mon sens, s'imposer à terme à celle de la CJUE. Le processus d'adhésion sera complexe mais il est pratiquement décidé par le Conseil européen.

[...]

M. Daniel Garrigue. À quel stade en est l'élaboration d'un mandat européen d'obtention de preuves ? Quels actes de procédure recouvrira-t-il ? Concernera-t-il la totalité du droit pénal ou seulement certaines catégories d'infractions ?

Qu'est-ce qui fait le plus obstacle à l'idée d'un vingt-huitième régime en matière de droit des contrats, qui avait déjà été évoqué dans le rapport Lamassoure ? Les réticences des États ou la difficulté de bâtir un régime juridiquement consensuel ?

M. Jacques Barrot. Je dois avouer qu'en matière d'obtention des preuves, nous n'avons pas beaucoup progressé. Nous avons simplement un engagement du Conseil européen : parmi les 175 recommandations de celui-ci, figure celle de faire des progrès dans le domaine de la recherche et de l'obtention des preuves. Le mandat européen en la matière devrait couvrir le droit pénal pour les incriminations les plus graves.

Il faut savoir que nos amis allemands ont été très réticents sur ce sujet et ce n'est qu'à l'arrachée que nous avons obtenu un mandat pour procéder à des études en ce domaine. L'Europe a néanmoins à son actif le mandat d'arrêt européen, qui a permis pratiquement 4 000 arrestations, l'année dernière. Cela évite d'attendre deux ans pour obtenir le transfert d'un suspect.

Pratiquement tous les États membres ont émis des doutes sur la nécessité d'un vingt-huitième régime. Les chefs d'État se sont mis d'accord sur la recherche de lignes directrices en matière de politique contractuelle, dont pourraient s'inspirer les législations sur les contrats dans chaque État membre. Ce n'est qu'au stade de projet mais l'idée est intéressante.

Le but est de simplifier la vie des Européens et la vie des affaires. Je suis frappé par le nombre de gens qui se déplacent au sein de l'Europe. Le marché unique a produit ses effets. Les gens ayant de plus en plus besoin de conclure des contrats, il faut réfléchir aux simplifications souhaitables sur le plan juridique et judiciaire.

[...]