

E 3210

ASSEMBLÉE NATIONALE

DOUZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 28 juillet 2006

Enregistré à la Présidence du Sénat le 28 juillet 2006

TEXTE SOUMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION

PAR LE GOUVERNEMENT,

À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT

Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen.
Mise en oeuvre du programme de La Haye : la voie à suivre.

COM(2006) 0331 final



**CONSEIL DE
L'UNION EUROPÉENNE**

Bruxelles, le 3 juillet 2006

11222/06

**JAI 353
CATS 136
ASIM 54
JUSTCIV 160**

NOTE DE TRANSMISSION

Origine: Pour le Secrétaire général de la Commission européenne,
Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, Directeur

Date de réception: 3 juillet 2006

Destinataire: Monsieur Javier SOLANA, Secrétaire général/Haut Représentant

Objet: Mise en œuvre du programme de La Haye : la voie à suivre

Les délégations trouveront ci-joint le document de la Commission - COM(2006) 331 final.

p.j. : COM(2006) 331 final



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 28.6.2006
COM(2006) 331 final

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

Mise en œuvre du programme de La Haye: la voie à suivre

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPEEN

Mise en œuvre du programme de La Haye: la voie à suivre

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

1. INTRODUCTION

Le programme de La Haye intitulé «Renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne» a été adopté par le Conseil européen de novembre 2004. Il a réaffirmé l'importance que l'Union européenne attache, depuis le Conseil européen de Tampere de 1999, à l'espace de liberté, de sécurité et de justice, en en faisant l'une des **principales priorités de l'Union** - non seulement parce qu'il s'agit de l'un de ses objectifs fondamentaux, mais aussi, et surtout, parce que cet espace est au centre des **intérêts des citoyens** de l'Union européenne. La communication de la Commission au Conseil européen intitulée «Un projet pour les citoyens – Produire des résultats pour l'Europe» du 10 mai 2006 a réaffirmé avec force cette priorité¹.

Depuis la fin de 2004, les États membres et les institutions européennes ont conjugué leurs efforts pour assurer la mise en œuvre de ce programme, conformément au plan d'action du Conseil et de la Commission adopté en juin 2005.

Aux termes des conclusions du Conseil européen de décembre 2004, «*étant donné que le programme couvrira une période durant laquelle le traité constitutionnel entrera en vigueur, un suivi de sa mise en œuvre est jugé opportun*». À cet effet, le Conseil européen a invité la Commission à lui présenter en 2006 «*un rapport sur les progrès réalisés et à proposer les ajouts nécessaires dans le programme*».

Le traité constitutionnel n'étant pas entré en vigueur, une première **évaluation** politique des progrès accomplis dans la mise en œuvre du programme de La Haye et une proposition d'ajustements restent nécessaires. La présente communication ainsi que les communications parallèles intitulées «Renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne: rapport sur la mise en œuvre du programme de La Haye pour l'année 2005» (ci-après, le «tableau de bord Plus») et «Évaluation des politiques de l'Union européenne en matière de liberté, de sécurité et de justice» constituent la réponse de la Commission à l'invitation du Conseil européen.

Cet **ensemble complet** de documents **n'a** donc **pas** pour objectif de définir de nouvelles priorités par rapport à celles fixées dans le programme de La Haye, mais il vise principalement à (1) **dresser un bilan** des progrès réalisés, (2) **apprécier** l'état d'avancement de la mise en œuvre au niveau national et au niveau de l'UE, et (3) proposer une **évaluation approfondie** des résultats obtenus.

¹ COM(2006) 211.

Sur la base des **priorités politiques** définies pour la mise en œuvre du programme de La Haye dans sa communication du 10 mai 2005², la Commission a mis en évidence les **domaines** dans lesquels elle estime nécessaire de **faire progresser le projet politique de l'Union** en se fondant sur le programme de La Haye.

La Commission reconnaît qu'il est urgent d'insuffler une **nouvelle dynamique** à l'espace de liberté, de sécurité et de justice, dans le cadre d'un ambitieux programme de travail à finalité politique, élaboré à l'intention des citoyens.

En présentant cet ensemble de mesures, la Commission souhaite **encourager et structurer** le débat qui se tiendra avec les États membres et les autres institutions au cours de la présidence finlandaise du Conseil (de juillet à décembre 2006) portant sur

- (1) les **nouvelles initiatives politiques** qu'elle juge nécessaires (voir point 2), outre celles déjà mises en œuvre au titre du programme de La Haye, et
- (2) comme demandé par le Conseil européen de juin 2006³, les possibilités d'**améliorer le fonctionnement** des politiques en matière de liberté, de sécurité et de justice **en recourant aux possibilités offertes par les traités actuels**, sans devancer le traité constitutionnel (voir point 3).

Progresser sur la voie de la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice implique des **procédures décisionnelles plus efficaces, plus transparentes et plus responsables**. Comme l'a montré le «tableau de bord Plus», qui évalue pour la première fois la mise en œuvre de la législation de l'UE au niveau national, l'adoption de propositions législatives à l'échelon de l'UE **est extrêmement longue**, et dans certains domaines, les résultats obtenus correspondent à peine au **plus petit dénominateur commun**, sans parvenir à rencontrer tous les objectifs initiaux.

2. MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME DE LA HAYE: UNE NOUVELLE DYNAMIQUE POUR RENFORCER L'ESPACE DE LIBERTE, DE SECURITE ET DE JUSTICE

Une première évaluation de la mise en œuvre du programme de La Haye et de son plan d'action sous la forme du «tableau de bord Plus», présentée dans la communication parallèle susmentionnée, permet à la Commission de dresser la liste des domaines sur lesquels le travail de l'Union doit se focaliser et dans lesquels il est nécessaire de consentir des efforts supplémentaires.

C'est en se fondant sur cette première évaluation que la Commission présente les propositions d'action suivantes, à mettre en œuvre **avant le terme du programme de La Haye** (2009).

² Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen: «Le programme de La Haye: Dix priorités pour les cinq prochaines années Un partenariat pour le renouveau européen dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice» - COM(2005) 184.

³ Aux termes du point 10 des conclusions du Conseil européen de juin 2006, «Dans le cadre de l'examen du programme de La Haye, le Conseil européen demande à la Finlande, qui assurera la prochaine présidence de l'UE, d'étudier, en étroite collaboration avec la Commission, les possibilités d'améliorer le processus décisionnel et les actions dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice, sur la base des traités existants».

2.1. Droits fondamentaux et citoyenneté

Les droits fondamentaux sont au cœur des valeurs de l'Union. La Commission concentrera son action sur le **respect** et la **défense** des droits fondamentaux pour tous et approfondira la notion de **citoyenneté de l'UE**.

La **citoyenneté** européenne confère un certain nombre de droits essentiels tels que le droit de **libre circulation** à l'intérieur de l'Union et le droit à une **protection diplomatique et consulaire**.

Les actions envisagées sont les suivantes:

- La Commission reçoit un nombre croissant de demandes d'intervention à la suite d'allégations de violation des droits fondamentaux par les États membres. Elle continuera de veiller au respect des droits fondamentaux et d'en assurer la promotion conformément au traité sur l'Union européenne (traité UE) et à sa communication de 2002 sur l'article 7 du traité UE⁴, qui donnent aux institutions européennes les moyens de faire en sorte que tous les États membres respectent les valeurs communes.
- La Commission accordera la **priorité** absolue au contrôle de la **bonne transposition** par les États membres de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil relative au droit des citoyens de l'Union de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, entrée en vigueur le 30 avril 2006.
- Il importe de développer des connaissances et des normes communes au niveau de l'Union relatives au mode de protection des citoyens de l'Union qui nécessitent une assistance sur le territoire d'un pays tiers où leur État d'origine n'est pas représenté. La Commission souhaite contribuer aux **activités de formation** destinées aux fonctionnaires des États membres de l'UE, notamment sous forme d'une aide à la formation dans des domaines liés à la protection consulaire des citoyens de l'UE.
- Parallèlement, des **actions de communication** et des **campagnes d'information**, destinées aux citoyens de l'UE, sur leur droit à une protection diplomatique et consulaire sont en cours d'élaboration.
- Les lignes directrices actualisées en matière de protection consulaire destinées aux missions des États membres présentes dans des pays tiers prévoient, pour la première fois, que les délégations de la Commission jouent un rôle de soutien pratique en fournissant des moyens logistiques et du personnel en cas de crise consulaire⁵. Cela renforce les capacités existantes des États membres de l'UE à se porter au secours du citoyen qui en aurait besoin et sera développé plus avant. Un rapport commun du Secrétariat Général/Haut Représentant et de la Commission portant sur une coopération consulaire plus étroite entre les États membres de

⁴ COM(2003) 606.

⁵ Rapport de la présidence sur le «Renforcement des capacités de réaction de l'UE en cas d'urgence ou de crise», approuvé par le Conseil européen de juin 2006.

l'UE, y compris sur des aspects d'assistance consulaire mutuelle pour ce qui est de régions pré-identifiées, est prévu pour la deuxième moitié de 2006.

- À la suite des demandes exprimées par les États membres lors de l'adoption du programme de La Haye, la Commission étudiera la manière de faire progresser les projets liés à (1) la mise en place d'activités dans le cadre d'«euro-consulats» afin de partager des fonctions consulaires communes, également au profit des citoyens de l'UE, et (2) la définition d'un code consulaire européen.

2.2. Réalisation de la deuxième phase du régime d'asile

Dans les années à venir, des efforts soutenus seront nécessaires pour créer un **régime d'asile européen commun doté de procédures efficaces et harmonisées** respectant la tradition humanitaire européenne et les obligations internationales de l'Union.

Les actions envisagées sont les suivantes:

- **Évaluation du cadre législatif existant.** D'ici la fin de l'année 2006, la Commission présentera l'évaluation du règlement «Dublin» et de la directive relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile, la directive relative aux conditions requises devant quant à elle faire l'objet d'une évaluation en 2008.
- Un **Livre vert sur la politique d'asile**, suivi en 2007 d'un **programme d'action concernant la politique d'asile**, précisera les différentes étapes de la deuxième phase de réalisation du régime d'asile européen commun.
- À la suite de la communication adoptée en février de cette année⁶, d'autres mesures seront prises en ce qui concerne la **coopération pratique entre administrations** afin de rapprocher les régimes d'asile des États membres, notamment en créant une base de données européenne sur les pays d'origine.

2.3. Gestion des migrations

Une **approche globale** de la gestion des migrations passe par la mise en place d'une politique commune en matière d'immigration, réglant au niveau de l'Union la question des migrants en situation régulière, **parallèlement** à l'adoption de mesures visant à résoudre plus efficacement le problème de l'immigration clandestine et à améliorer la lutte contre le trafic illicite de migrants et la traite des êtres humains, notamment des femmes et des enfants.

Les actions envisagées sont les suivantes:

- À la suite du Programme d'action relatif à l'immigration légale, la Commission entend présenter des propositions concernant **une directive-cadre du Parlement européen et du Conseil et quatre directives du Parlement européen et du Conseil relatives à certaines catégories de travailleurs migrants** (travailleurs hautement qualifiés, travailleurs saisonniers, personnes détachées au sein de leur entreprise et stagiaires rémunérés).

⁶ COM(2006) 67.

- En raison de l'augmentation de l'immigration clandestine en provenance d'Afrique du Nord et de l'Ouest et touchant, en premier lieu, l'Italie, l'Espagne, Malte, la Grèce et les pays du bassin méditerranéen, la Commission coordonne, avec les États membres, EUROPOL, FRONTEX et le Centre commun de recherche, la mise en œuvre des **actions prioritaires** définies lors de la réunion informelle des chefs d'État ou de gouvernement de Hampton Court et lors du Conseil européen de décembre 2005. Un rapport d'activité devrait être publié **d'ici la fin de l'année 2006**.
- Il est prévu de renforcer les actions relatives à la **dimension externe des migrations**. Les questions de migration doivent faire partie intégrante des relations extérieures de l'Union avec les pays d'origine et de transit, dans le cadre d'une approche globale des migrations. En particulier, les mesures prises en matière de **migration** et de **développement** portent principalement sur le renforcement des liens positifs entre ces deux éléments, l'accent étant mis sur des questions telles que les transferts de fonds des migrants, le rôle des diasporas, la circulation des cerveaux et les migrations circulaires, ainsi que sur l'atténuation des répercussions de la fuite des cerveaux sur les pays d'origine.
- La Commission présentera en juillet de cette année une communication sur **l'immigration clandestine**. Le renforcement de la confiance mutuelle et des échanges d'informations entre États membres, notamment sur les régularisations des clandestins, l'amélioration du contrôle de l'accès au territoire et la lutte contre l'emploi de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, figureront parmi les priorités.
- La mise en place de politiques durables en matière de migration légale exige **une coordination des politiques d'intégration**, conçues pour régler les problèmes posés par les courts séjours comme par les installations à long terme, ainsi que les difficultés rencontrées par les deuxième et troisième générations de migrants. Dans le droit fil de la communication de la Commission du 1^{er} septembre 2005 et des conclusions du Conseil de décembre 2005, la mise en œuvre des politiques d'intégration sera poursuivie.

2.4. Gestion intégrée des frontières extérieures et interopérabilité des systèmes d'information

Un espace de **libre circulation des personnes** exige de contrôler l'accès au territoire de l'Union, au moyen d'un système intégré de gestion des frontières extérieures, d'une politique commune des visas et de l'utilisation judicieuse des nouvelles technologies, notamment des identifiants biométriques.

Les actions envisagées sont les suivantes:

- Le rôle de FRONTEX sera pris en considération lors de la coordination des opérations de liaison dans le domaine des migrations entre les réseaux de liaison existant actuellement dans les pays tiers de départ et de transit.
- La Commission présentera en juillet de cette année une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur la création, les prérogatives et le financement d'«**équipes de réaction rapide**» composées d'experts nationaux qui,

sous l'égide de FRONTEX, fourniront une **assistance technique et opérationnelle** aux États membres pour le contrôle et la surveillance des frontières extérieures.

- En particulier, l'utilisation de données biométriques devrait permettre de recueillir et de stocker des **informations sur l'entrée et la sortie** des ressortissants de pays tiers à l'intérieur et hors de l'**espace Schengen**. La Commission lance une étude, dont les résultats seront disponibles en juin 2007, afin d'évaluer la faisabilité d'un **système d'information sur les entrées et sorties à l'intérieur et hors de l'UE**, ainsi que la mise en œuvre d'un «programme destiné aux voyageurs de confiance» permettant aux voyageurs de bonne foi de passer plus facilement la frontière.
- L'idée de mettre sur pied un **registre européen des documents de voyage** délivrés aux citoyens de l'UE pourrait être explorée.
- La Commission examinera avec le Parlement européen et le Conseil la manière de faire avancer les propositions spécifiques figurant dans sa communication de novembre 2005 sur l'amélioration de l'efficacité, ainsi que le renforcement de l'**interopérabilité** et des synergies entre les **bases de données** européennes. Sur la base de ces discussions, un plan d'action sera présenté en 2007.

2.5. Suivi des programmes de reconnaissance mutuelle (en matière civile et en matière pénale)

Dans le domaine du droit civil et du droit pénal, le **principe de la reconnaissance mutuelle** demeurera la pierre angulaire des politiques de l'Union. La reconnaissance mutuelle repose sur la confiance mutuelle dans les systèmes juridiques et judiciaires des autres États membres.

Les actions envisagées sont les suivantes:

- À la suite de sa communication de mai 2005, la Commission a présenté plusieurs propositions législatives visant à améliorer l'application du principe de reconnaissance mutuelle en matière pénale avant comme après le procès. Ces différentes initiatives devraient à présent être **rapidement adoptées et mises en œuvre**. La confiance mutuelle doit être renforcée grâce à la définition de dispositions, applicables dans toute l'UE, en matière de conflits de compétences, de garanties procédurales, de présomption d'innocence et de normes minimales pour l'obtention d'éléments de preuve, d'une part, et grâce à des actions **concrètes** visant à améliorer la formation des magistrats ainsi que l'efficacité des systèmes judiciaires, d'autre part.
- Une étude des problèmes horizontaux survenant dans le cadre de la négociation et de l'application du principe de reconnaissance mutuelle, ainsi que des lacunes du système actuel de coopération en matière pénale auxquelles de nouveaux instruments permettraient de remédier, sera présentée en 2007.
- À moyen terme, les travaux porteront sur une **consolidation progressive**, dans des **instruments uniques** de reconnaissance mutuelle, des mécanismes actuels d'entraide judiciaire, notamment pour ce qui est de l'obtention d'éléments de preuve dans le domaine pénal.

- La création d'un **espace unique de justice civile** est fondamentale pour les **entreprises** comme pour les **citoyens**. Il convient de donner un nouvel élan politique au programme de reconnaissance mutuelle en matière civile (présenté en 2000) afin de ne pas briser la dynamique amorcée depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, ce qui permettrait de mener à bien le programme prévu dans le plan d'action de La Haye. La Commission proposera en particulier les mesures législatives devant être prises afin de supprimer totalement l'exequatur pour les décisions en matière civile et commerciale, et présentera aussi des livres verts sur l'amélioration de l'efficacité de l'exécution des décisions judiciaires. Elle proposera en outre plusieurs nouveaux instruments dans le domaine du **droit de la famille**, qui concerne les citoyens dans leur vie quotidienne, par exemple en matière de successions et de droits patrimoniaux des couples mariés et non mariés.
- La simplification de **l'accès à la justice** pour les citoyens est un véritable défi dans le cadre de la consolidation de l'espace européen de liberté, de sécurité et de justice. La Commission prendra une première mesure en proposant de modifier la décision du Conseil portant création du réseau judiciaire européen en matière civile afin de le rapprocher des citoyens et des praticiens du droit et de le rendre encore plus efficace.

2.6. Accès aux informations nécessaires à la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée

Les informations nécessaires à la lutte contre le terrorisme et les formes graves de criminalité devraient pouvoir franchir sans entraves les frontières intérieures de l'UE. Le traitement des informations utiles par les autorités compétentes à travers l'UE appuiera les efforts déployés au niveau national et au niveau de l'Union afin de renforcer les capacités de l'ensemble de l'UE de prévenir et de combattre le terrorisme et les formes graves de criminalité.

Dans le programme de La Haye, la Commission a été invitée à formuler des propositions législatives pour la fin de 2005 afin de mettre en œuvre le «**principe de disponibilité**», de sorte que celui-ci puisse s'appliquer à partir du 1^{er} janvier 2008⁷. La Commission a présenté, en octobre 2005, une proposition de décision-cadre du Conseil relative à l'échange d'informations en vertu du principe de disponibilité.

L'échange d'informations entre les États membres dans le domaine de la justice pénale doit s'étendre aux **casiers judiciaires**. Le système actuel, qui s'appuie sur la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale de 1959, présente de **graves imperfections**. La Commission a déjà présenté des propositions législatives en vue de mettre en place un système informatisé d'échange d'informations sur les casiers judiciaires, qui améliorerait la compréhension mutuelle et faciliterait l'échange d'informations au sujet des condamnations prononcées au sein de l'UE. Une aide financière sera apportée aux États membres afin de faciliter la mise en réseau des casiers judiciaires nationaux.

De nouvelles initiatives sont probablement inutiles à ce stade. Il est d'une importance capitale que les propositions législatives que la Commission a présentées (ou présentera) soient

⁷ Le principe de disponibilité, tel que décrit dans le programme de La Haye, prévoit que tout agent des services répressifs d'un État membre qui a besoin de certaines informations dans l'exercice de ses fonctions peut les obtenir des services d'un autre État membre, moyennant le respect de certaines conditions.

rapidement adoptées et mises en œuvre, afin de garantir la **pleine application** du principe de disponibilité et d'assurer **l'efficacité du développement et de la mise en œuvre** du système européen d'échange d'informations sur les casiers judiciaires.

La Commission est intimement convaincue que, parallèlement aux progrès accomplis en matière d'échange d'informations, il est indispensable d'aller de l'avant pour ce qui est de la **protection des données** dans le domaine de la coopération policière et judiciaire. Elle estime que les initiatives susvisées doivent aller de pair avec une législation juridiquement contraignante en matière de protection des données, assurant un niveau élevé de protection des données personnelles dans tous les États membres. Elle regrette l'absence de progrès sur la proposition qu'elle a présentée en octobre 2005, et elle estime que le Conseil devrait l'adopter sans tarder.

2.7. Lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée et avenir d'Europol

Le terrorisme et la criminalité organisée continueront de constituer une **menace constante** dans les années à venir. L'Union devra rester particulièrement vigilante dans la démonstration de sa capacité unique à faire avancer les politiques au niveau européen, en développant ses connaissances et en établissant des contacts étroits avec toutes les parties concernées, ainsi qu'en aidant les États membres, les services répressifs et les autorités judiciaires dans leur action quotidienne pour relever ce défi.

Compte tenu du renforcement de la **coopération opérationnelle** et de la **confiance mutuelle** entre les États membres, la Commission estime qu'il est temps d'élaborer une **stratégie concertée en matière de sécurité intérieure**, sur la base des travaux interinstitutionnels en cours dans le domaine de la lutte contre le terrorisme et de la protection des infrastructures critiques.

Les actions envisagées sont les suivantes:

- La Commission présentera prochainement une proposition de programme sur la **protection des infrastructures critiques**, fondée sur le vaste exercice de consultation qu'elle a engagé depuis 2005. Dans le courant de l'année, sur la base des résultats préliminaires d'une étude sur la faisabilité du **réseau d'alerte concernant les infrastructures critiques**, la Commission soumettra une proposition de décision du Conseil dans ce domaine.
- La Commission envisage de modifier la décision-cadre du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme, afin d'améliorer la définition de l'**incitation** à commettre des actes terroristes et de sanctionner la diffusion des **connaissances nécessaires à la fabrication de bombes**.
- La Commission entend présenter une communication sur le **bioterrorisme** d'ici à la fin de l'année.

2.7.1. L'avenir d'Europol

Europol a pour vocation d'améliorer l'efficacité et la coopération des services répressifs des États membres dans la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée, en facilitant l'échange d'informations entre les États membres et en collectant et analysant ces informations. La valeur ajoutée d'Europol continue de résider dans sa capacité à soutenir le

travail d'enquête en fournissant des analyses de qualité des renseignements disponibles en matière criminelle.

La Commission estime qu'une **base juridique plus souple** est nécessaire à Europol pour que les décisions politiques visant à améliorer son fonctionnement puissent être mises en œuvre dans les meilleurs délais. Il faudra également améliorer le contrôle des activités d'Europol par le Parlement européen, afin d'accroître la **transparence et la responsabilité démocratique**, tout en **garantissant la confidentialité** des informations et procédures opérationnelles.

L'action envisagée est la suivante:

- La Commission envisage de présenter une proposition de décision du Conseil **remplaçant** la convention Europol existante, afin d'améliorer son efficacité opérationnelle.

2.8. Perspectives financières dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice

L'une des principales conditions préalables à la réalisation des objectifs politiques fixés par le programme de La Haye est de disposer de **ressources financières suffisantes** à cette fin. Le récent accord sur les perspectives financières, qui a tenu compte de ce besoin, a affecté **davantage de crédits** aux politiques en matière de liberté, de sécurité et de justice. En 2007, les nouveaux programmes-cadres financiers seront opérationnels. Ils joueront un rôle stratégique d'assistance à l'Union et aux États membres.

Le concours financier accru du budget communautaire servira à soutenir un **partage équitable des responsabilités collectives** dans un espace sans frontières en ce qui concerne l'asile, l'immigration et la coopération frontalière et opérationnelle (patrouilles communes et vols de retour communs notamment). Dans la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée et pour le maintien d'un espace de justice, le financement de l'Union européenne facilitera encore l'émergence d'approches communes. Les États membres sont invités à profiter pleinement des possibilités offertes par le nouveau cadre financier, en présentant des propositions ambitieuses et précises concernant des projets qui démontrent la valeur ajoutée de l'action au niveau de l'Union européenne.

2.9. Dimension externe de l'espace de liberté, de sécurité et de justice

En décembre 2005, le Conseil «Justice et affaires intérieures» a approuvé la toute première stratégie relative à la dimension externe de l'espace de liberté, de sécurité et de justice⁸. Cette **stratégie** définit une série de priorités thématiques ainsi que des mécanismes de mise en œuvre. La Commission **met à présent en œuvre les principaux éléments** de cette stratégie par le biais, par exemple, de l'espace commun de liberté, de sécurité et de justice avec la **Russie**, le plan d'action justice et affaires intérieures remanié avec l'Ukraine, ainsi que les plans d'action de la politique européenne de voisinage avec d'autres pays, et surtout en ne cessant d'**approfondir la coopération avec les États-Unis**.

Les progrès en matière de renforcement de l'**État de droit**, dans le cadre de notre coopération avec les pays tiers, **prennent du temps**. C'est pourquoi la Commission et les États membres doivent se concentrer sur **la mise en œuvre** de la stratégie de l'Union européenne **plutôt que**

⁸ «Stratégie relative à la dimension externe de l'espace de liberté, de sécurité et de justice», communication de la Commission COM(2005) 491 du 12.10.2005.

sur son renouvellement ou son actualisation. Les priorités thématiques et géographiques ayant été définies clairement, il convient à présent d'**appliquer effectivement** cette stratégie pour produire des résultats. Dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice, des progrès ne sont possibles que si les États membres et la Commission **participent activement** et travaillent de concert. L'élaboration des documents opérationnels concernant respectivement les Balkans occidentaux et le trafic de drogue en provenance d'Afghanistan démontre la valeur de cette coopération. Sur la base des actions engagées depuis la fin de 2005, la Commission fera d'ici à décembre 2006 **rapport sur l'état d'avancement** de la mise en œuvre de cette stratégie. Les accords de réadmission et de facilitation de visa, d'ores et déjà conclus à ce jour avec succès avec des pays partenaires clés de l'UE, tel que la Russie, figurent également parmi les instruments importants dans le domaine liberté, sécurité et justice avec une dimension extérieure. La Commission poursuivra son action dans ce domaine.

2.10. Mise en œuvre et évaluation des politiques en matière de liberté, de sécurité et de justice

Compte tenu du **mandat** donné à la Commission par le programme de La Haye et son plan d'action, du **morcellement** des mécanismes de contrôle et d'évaluation existants, et de la nécessité de fournir à toutes les parties concernées des **informations détaillées** sur la mise en œuvre et les résultats des politiques, la Commission considère que **le moment est venu** de s'employer à mettre en place un **mécanisme cohérent et global d'évaluation** des politiques de l'Union en matière de liberté, de sécurité et de justice, dans un esprit de **partenariat** avec les États membres et les institutions européennes.

Ce mécanisme, qui assurera annuellement le **suivi de la mise en œuvre**⁹ de ces politiques et **l'évaluation de leurs résultats**, est décrit dans la communication parallèle à la présente communication, intitulée «Évaluation des politiques de l'Union européenne en matière de liberté, de sécurité et de justice».

3. AMELIORATION DU PROCESSUS DECISIONNEL DANS L'ESPACE DE LIBERTE, DE SECURITE ET DE JUSTICE

3.1. Difficultés récurrentes dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice

Les politiques en matière de justice, de liberté et de sécurité **préoccupent au plus haut point nos concitoyens**, comme l'ont récemment montré les débats menés dans le cadre du Plan D (comme démocratie, dialogue et débat) ainsi que les sondages d'opinion. Nos concitoyens souhaitent que l'Union européenne devienne plus efficace non seulement dans la lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme, mais aussi dans la gestion des flux migratoires et le contrôle des frontières extérieures.

Malgré ce vif intérêt, les progrès sont lents et l'élaboration des politiques en matière de justice, de liberté et de sécurité au niveau de l'Union européenne se heurte à des **difficultés récurrentes** menant à de nombreux blocages. Le premier rapport annuel sur la mise en œuvre du programme de La Haye, présenté dans la communication parallèle, a démontré que ces difficultés sont principalement liées à la particularité du **processus décisionnel**.

⁹ Tel qu'il est décrit dans la communication intitulée «Renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne: Rapport sur la mise en œuvre du programme de La Haye pour l'année 2005» et présentée parallèlement à la présente communication.

Les décisions concernant la **coopération policière et judiciaire en matière pénale**, notamment, requièrent toujours l'unanimité des États membres. Ce domaine relève d'un **cadre particulier** (titre VI du traité UE), qui applique la **méthode du «troisième pilier»**, caractérisée par:

- des **instruments législatifs spécifiques** (positions communes, décisions-cadres, décisions et conventions) qui compliquent encore sa mise en œuvre;
- des pouvoirs insuffisants conférés au Parlement européen dans le cadre du **processus législatif**;
- une prise de décision à l'**unanimité**, ce qui aboutit souvent à des accords sur le plus petit dénominateur commun;
- un **droit d'initiative partagé** avec chacun des 25 États membres, ce qui ne favorise ni l'émergence d'une véritable «dimension européenne», ni l'exercice de la responsabilité des initiatives législatives des États membres, qui ne sont pas soumises à une analyse d'impact ex ante, et
- un **rôle limité** de la Cour de justice (exclusion des procédures d'infraction; décisions préjudicielles soumises à l'exercice d'un «*opt in*», ce qui concerne à ce jour 14 des 25 États membres, et possibilité de se limiter aux juridictions nationales les plus élevées).
- l'absence de procédures formelles d'infraction permettant de garantir une transposition et une mise en œuvre correctes.

En fait, les discussions menées au Conseil ont récemment montré qu'il était très difficile de progresser au niveau de l'Union européenne dans des domaines tels que la **reconnaissance mutuelle en matière pénale** et la **coopération policière**.

En juin dernier, le Conseil Justice et affaires intérieures n'a finalement pu parvenir à un accord sur la proposition de **mandat européen d'obtention de preuves**, présentée par la Commission, qu'au bout de négociations extrêmement longues et que sur la base du plus petit dénominateur commun, ce qui n'est satisfaisant ni pour la Commission ni pour la plupart des États membres et a une **incidence négative** sur l'application du principe de reconnaissance mutuelle, qui tant dans le programme de Tampere que dans celui de La Haye constitue la pierre angulaire des politiques de l'Union en matière de coopération judiciaire.

Aucun progrès n'a été réalisé non plus ces trois dernières années en ce qui concerne l'adoption de normes minimales pour les **droits procéduraux** applicables dans toute l'Union européenne, tels que le droit à un interprète en cas d'arrestation. Les discussions sur un texte définissant les **infractions à caractère raciste et xénophobe** et condamnant ces infractions de manière uniforme dans toute l'Europe sont également complètement bloquées et gelées depuis près de deux ans, même si certains signes récents laissent penser qu'elles pourraient à présent reprendre.

Enfin, les discussions au sujet d'une proposition de la Commission destinée à autoriser davantage d'**enquêtes et de poursuites transfrontalières** n'ont pas progressé.

Ces difficultés récurrentes touchent également les politiques «communautarisées» en matière de liberté, de sécurité et de justice (titre IV du traité CE), qui conservent leur spécificité en ce qui concerne la compétence de la Cour de justice en matière de **décisions préjudicielles** (article 68 du traité CE) et dans lesquelles l'**immigration légale** et le **droit de la famille** font toujours l'objet de décisions à l'unanimité. Pour ce qui est de l'**immigration légale**, par exemple, les discussions sur la proposition de directive présentée par la Commission en 2001 et relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants d'États tiers à des fins d'emploi n'ont pas abouti du fait de l'application de cette règle de l'unanimité. En décembre 2005, la Commission a de nouveau soulevé cette question en présentant un Livre vert et son plan d'action, mais il est aujourd'hui difficile de savoir où ce débat aboutira, si la règle de l'unanimité continue de s'appliquer dans ce domaine.

S'agissant de la **compétence de la Cour de justice des Communautés européennes**, des matières hautement importantes et sensibles telles que l'accès à la justice ou le droit d'asile risquent de ne pas bénéficier du même contrôle juridictionnel ou d'une application uniforme dans toute l'Europe.

3.2. Résolution des difficultés actuelles: les «clauses passerelles»

La Commission estime que le premier bilan de la mise en œuvre du programme de La Haye constitue un moment opportun pour **relancer** et **favoriser** le débat sur la manière d'**améliorer le processus décisionnel de l'Union** ainsi que l'évaluation et la mise en œuvre de la législation en matière de liberté, de sécurité et de justice. Il convient à cette fin d'**utiliser au mieux les possibilités offertes par les traités actuels**.

La Commission considère que la pleine mise en œuvre des traités actuels permettrait d'améliorer l'**efficacité** et la **cohérence** dans les domaines où la **valeur ajoutée** de l'action au niveau de l'Union européenne est largement reconnue et explicitement réclamée par nos concitoyens qui, ainsi que l'ont confirmé les résultats du dernier sondage Eurobaromètre, demandent **davantage de protection et de sécurité**.

En outre, comme il ressort de sa Communication du 10 mai 2006, la Commission est d'avis que c'est en faisant pleinement usage des traités actuels que l'on créera les conditions nécessaires à la réalisation des **objectifs ambitieux** du programme de La Haye et que l'on permettra sa **mise en œuvre complète**.

Les traités actuels prévoient la possibilité de surmonter les difficultés visées au point 3.1 en recourant aux **«clauses passerelles»** contenues à l'article 42 du traité UE et à l'article 67, paragraphe 2, deuxième tiret, du traité CE.

L'article 42 du traité UE prévoit que le droit d'initiative de la Commission (ou d'un État membre) pour proposer des actions dans les domaines visés à l'article 29 du traité UE (**lutte contre le terrorisme et la criminalité au moyen d'actions dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale**) relève du titre IV du traité CE et est soumis au même cadre institutionnel que les autres politiques en matière de justice, de liberté et de sécurité «communautarisées». Le Conseil décide à l'**unanimité**, après consultation du Parlement européen, de l'application de l'article 42 du traité UE. Il recommande l'adoption de cette décision conformément aux **règles constitutionnelles des États membres**.

L'article 67, paragraphe 2, deuxième tiret, du traité CE permet au Conseil, statuant à l'unanimité après consultation du Parlement européen, de décider de rendre la **procédure de**

codécision applicable aux **migrations légales**, garantissant ainsi l'exercice d'un véritable contrôle démocratique par le Parlement européen.

L'article 67, paragraphe 2, deuxième tiret, du traité CE fait obligation au Conseil, statuant à l'unanimité après consultation du Parlement européen, d'adapter les dispositions de l'article 68 du traité CE relatives aux compétences de la Cour de justice. Pour ce faire, le Conseil devrait décider d'aligner la **compétence** de cette dernière **en matière de décisions préjudicielles** dans le cadre des politiques en matière de justice, de liberté et de sécurité «communautarisées» sur celle qui est prévue dans le cadre des autres politiques communautaires, garantissant ainsi un rôle renforcé de la Cour de justice¹⁰.

La Commission estime que les **clauses passerelles** constituent un outil dont l'Union et les États membres doivent se servir pour atteindre l'objectif ambitieux consistant à améliorer la prise de décision dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

La véritable valeur ajoutée des «clauses passerelles» consisterait à appliquer la **méthode «communautaire»** aux politiques dans ce domaine, méthode qui a montré qu'elle pouvait apporter **plus d'efficacité, plus de transparence, et plus de responsabilité**. L'adoption récente par le Parlement européen et le Conseil de la proposition de directive concernant la conservation des données relatives aux communications, présentée par la Commission trois mois auparavant seulement, constitue le meilleur exemple des avantages que présente la méthode «communautaire».

L'application de la méthode «communautaire» présente les avantages suivants:

- accroissement de l'efficacité, de la transparence et de la responsabilité des procédures législatives;
- généralisation des **instruments législatifs communautaires** (règlements, directives et décisions en vertu des traités actuels);
- reconnaissance des pouvoirs législatifs de codécision des représentants des citoyens de l'UE démocratiquement élus au Parlement européen;
- garantie de l'existence d'une "dimension européenne" dans les propositions législatives au travers du droit d'initiative de la Commission, de l'utilisation d'outils d'études d'impact effectifs et de la pleine implication du Parlement européen au moyen de la procédure de co-décision;
- soutien du consensus, mais aussi des réalisations de grande qualité au moyen du **vote à la majorité qualifiée**;
- garantie d'un dialogue judiciaire adéquat avec les juridictions nationales grâce au **mécanisme de renvoi préjudiciel**, et du suivi de la mise en œuvre de la législation par les États membres grâce à la **procédure d'infraction**.

¹⁰ Étant donné que malgré l'expiration de la période de transition le 1^{er} mai 2004, le Conseil ne s'est toujours pas conformé à l'obligation qui lui incombe d'adapter les dispositions de l'article 68 du traité CE, la Commission adresse au Parlement européen et au Conseil, parallèlement à la présente communication, une communication consacrée à cette question.

En outre, le recours aux clauses passerelles dans les domaines de la coopération judiciaire et policière serait certainement essentiel pour résoudre le problème de la délimitation entre les premier et troisième piliers, qui est loin d'être hypothétique comme l'ont clairement montré les **arrêts récents** de la Cour de justice (dans les affaires concernant **des infractions au droit de l'environnement** et le transfert des données des dossiers **passagers**). Il ne fait aucun doute que l'application d'un **cadre juridique unique** à la résolution de ces questions devrait accroître la sécurité juridique et renforcer l'efficacité.

L'article 42 du traité UE confère, en particulier, une certaine souplesse, notamment en ce qui concerne la définition de la procédure de vote à appliquer dans les domaines passés du titre VI du traité UE au titre IV du traité CE. La Commission considère qu'un travail de réflexion et des discussions doivent être engagés avec les États membres et les institutions européennes en vue d'utiliser au mieux les différentes possibilités offertes par l'article 42.

4. CONCLUSIONS

Les citoyens européens demandent instamment à l'Union européenne de prendre les mesures qui s'imposent pour faire de l'Europe un territoire sûr. L'Union doit être capable de réagir rapidement, tout en veillant à ce que les citoyens européens puissent exercer leurs libertés individuelles.

C'est ensemble que l'Union et les États membres doivent relever ce défi, parce que le terrorisme et la criminalité organisée ne connaissent ni règles ni frontières. La mise en œuvre et la poursuite du programme de La Haye constituent un objectif commun exigeant une prise de décision efficace et des priorités politiques claires.

Il convient parallèlement de définir les prochaines étapes à franchir pour **faire avancer l'intégration européenne** en matière de liberté, de sécurité et de justice ainsi que la **rationalisation des procédures décisionnelles**. De l'avis de la Commission, il s'agit là de l'unique manière de véritablement progresser dans ce domaine politique.

Sur la base de son appréciation de l'état d'avancement de la mise en œuvre du programme de La Haye, la Commission entend **engager un débat, en partenariat** avec les autres institutions européennes et les États membres, sur la manière de faire avancer les politiques en matière de liberté, de sécurité et de justice, afin de répondre aux attentes des citoyens européens et d'améliorer le fonctionnement de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

Sur la base des **résultats du travail de réflexion et des discussions** qui seront menés durant la prochaine présidence finlandaise du Conseil sur les avantages découlant de l'utilisation des traités actuels, **la Commission est prête à prendre des initiatives** en vertu de l'article 42 du traité UE et de l'article 67, paragraphe 2, deuxième tiret, du traité CE¹¹.

¹¹ Sans préjudice de l'initiative spécifique prise dans la communication de la Commission visée à la note de bas de page 6 ci-dessus.