

PARLEMENT EUROPÉEN

2004



2009

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

19.6.2006

DOCUMENT DE TRAVAIL

une stratégie relative à la dimension externe de l'espace de liberté, de sécurité et de justice

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

Rapporteur: Bogdan Klich

(Traduction externe)

DT\615150FR.doc

PE 374.127v01-00

FR

FR

INTRODUCTION

En décembre 2005, le Conseil a approuvé une «*Stratégie relative à la dimension externe de la JAI: liberté, sécurité et justice au niveau mondial*»¹. Ce document s'appuie sur une contribution du secrétariat général du Conseil et une communication de la Commission, datant d'octobre 2005, intitulée «*Une stratégie relative à la dimension externe de l'espace de liberté, de sécurité et de justice*»².

Le Parlement européen exprimera ses opinions sur cette communication de la Commission, bien qu'il soit également recommandé de prendre en considération tous les autres documents relatifs à la stratégie du Conseil.

Le travail sur ce dossier sera effectué en coopération renforcée entre les commissions LIBE et AFET, conformément à l'article 47 du règlement. Le groupe de travail de la commission LIBE a déjà commencé son travail, par une réunion avec la Commission.

CONTEXTE HISTORIQUE

La première tentative de clarification des relations extérieures de l'UE dans le domaine de la JAI a eu lieu en 2000³ au Conseil européen de Feira.

En 2004, le programme de La Haye a considéré la dimension externe de l'ELSJ comme d'importance croissante et a mis l'accent sur la sécurité, la lutte contre le terrorisme, l'asile et les migrations. Il appelait la Commission et le secrétaire général/Haut représentant du Conseil à rédiger, pour la fin 2005, une stratégie européenne couvrant tous les aspects externes de la JAI. Ceci a également été confirmé par le Conseil européen de Bruxelles en juin 2005.

CONTRIBUTION DU SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU CONSEIL À LA STRATÉGIE

Le 4 octobre 2005, le secrétariat général du Conseil a publié une *Contribution au débat qui devrait déboucher avant la fin de 2005 sur une stratégie relative aux relations externes en matière de JAI*⁴.

Ce document fait référence à la stratégie européenne de sécurité⁵ de 2003 et tente de déterminer «comment l'action extérieure de l'Union peut servir au mieux les intérêts de l'UE dans son ensemble et de ses États membres en matière de JAI».

La lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée, ainsi que la gestion des flux migratoires, sont les thèmes prioritaires selon le secrétariat du Conseil.

¹ Doc. 15446/05.

² COM (2005)491.

³ Doc. 7653/00.

⁴ Doc. 12850/05.

⁵ Doc. 15895/03.

Le Conseil recommande une approche plus proactive, mettant tous les instruments disponibles au service des objectifs, ainsi qu'une plus grande cohérence entre les instruments utilisés, et formule plusieurs suggestions concrètes qui sont reprises par la stratégie de la présidence.

COMMUNICATION DE LA COMMISSION «UNE STRATÉGIE RELATIVE À LA DIMENSION EXTERNE DE L'ESPACE DE LIBERTÉ, DE SÉCURITÉ ET DE JUSTICE»¹

La communication du 12 octobre 2005 passe en revue les défis externes auxquels est confronté l'ELSJ et les instruments à la disposition de l'UE; elle suggère un certain nombre d'objectifs, de priorités, de principes, et propose un certain nombre de mesures à prendre à l'avenir.

En ce qui concerne les défis pour la sécurité interne de l'UE, la communication aborde le terrorisme, la criminalité organisée (qui bénéficie de la faillite des institutions dans les États faibles), les migrations illégales.

L'objectif affiché de la Commission est de démontrer la façon dont la dimension externe de la justice et des affaires intérieures contribue à créer un ELSJ intérieur et, dans le même temps, soutient les objectifs politiques des relations extérieures de l'Union européenne, «notamment le partage avec les pays tiers et la promotion dans ces derniers des valeurs que sont la liberté, la sécurité et la justice».

La communication rappelle que la dimension externe de l'ELSJ n'est pas un domaine de politique indépendant, mais doit être partie intégrante des activités de politique extérieure de l'UE. Elle indique que les aspects des relations extérieures en matière de justice, de liberté et de sécurité devraient être renforcés.

La Commission envisage la promotion de l'État de droit, de la bonne gouvernance, de la démocratie et du respect des droits de l'homme dans les pays tiers comme suit:

- ces éléments sont essentiels à la consolidation de *l'ELSJ sur le plan interne*
- les aspects intérieurs et extérieurs de la *sécurité de l'Union* sont intrinsèquement liés
- des sociétés fondées sur ces valeurs seront plus efficaces dans la *lutte contre les menaces pesant sur leur sécurité*
- ils sont cruciaux pour atteindre le développement durable et les *objectifs du millénaire pour le développement*.

La Commission affirme que le «vaste cadre» qui servira à régler l'ELSJ à l'intérieur de ses frontières et «l'expérience acquise et les succès obtenus par l'Union dans des domaines tels que la gestion des frontières, le contrôle des migrations et la lutte contre la criminalité organisée» peuvent servir d'inspiration aux pays tiers.

La communication indique que l'UE peut faire davantage pour renforcer les capacités et la coopération partout dans le monde et qu'elle devrait continuer à encourager la coopération régionale. Il est fait mention de la coopération réussie avec la Turquie, le Maroc, l'Ukraine, la Moldova, la Russie.

¹ COM (2005)491.

La communication décrit un certain nombre de priorités politiques: promotion des droits de l'homme, renforcement des institutions et de la bonne gouvernance, amélioration de la gestion des migrations, de l'asile et des frontières, lutte antiterroriste, lutte contre la criminalité organisée, notamment la traite des êtres humains et le trafic de stupéfiants et d'organes d'origine humaine, contrefaçon, criminalité économique et financière, et cybercriminalité.

Elle rappelle en outre certains principes:

- établissement de priorités géographiques
- différenciation entre les pays
- flexibilité
- coordination «inter-piliers»
- partenariat étroit avec les pays tiers
- pertinence de l'action extérieure: lien entre les activités à caractère interne visant à mettre en place un ELSJ et les actions extérieures
- valeur ajoutée
- évaluation comparative

Les méthodes et instruments de mise en œuvre pour poursuivre cette stratégie sont notamment les accords bilatéraux, le processus d'adhésion, la politique européenne de voisinage, la coopération régionale, les régimes individuels avec certains pays (États-Unis), la coopération opérationnelle avec Europol, Eurojust et le CEPOL, la politique de développement, les organisations internationales. La communication mentionne la coopération en cours avec les États-Unis, les Balkans occidentaux, la Russie, l'Ukraine, les pays méditerranéens.

Enfin, la communication formule des suggestions pour la mise en œuvre de la stratégie:

- La Commission devrait fixer des priorités, définir les moyens d'action et suivre la mise en œuvre; le Conseil devrait également examiner les progrès accomplis et les priorités qui ont été définies
- La coordination avec le Conseil devrait être améliorée
- La cohérence des actions extérieures de l'UE devrait être améliorée
- La Commission doit jouer pleinement son rôle au sein des organisations internationales, pour assurer une meilleure visibilité de l'action de l'UE
- La Commission doit multiplier ses efforts pour soutenir la coopération régionale
- L'UE doit continuer à développer sa capacité à réagir rapidement face à des besoins soudains ou à des menaces de type nouveau.

UNE STRATÉGIE RELATIVE À LA DIMENSION EXTÉRIEURE DE LA JAI: LIBERTÉ, SÉCURITÉ ET JUSTICE AU NIVEAU MONDIAL¹

¹ Doc. du Conseil 15446/05 JAI 488 RELEX 741 du 06.12.2005.

La présidence britannique a publié une «*Stratégie relative à la dimension extérieure de la JAI: liberté, sécurité et justice au niveau mondial*», incorporant les éléments clés des contributions de la Commission et du secrétariat général, qui a été adoptée par le Conseil JAI des 1^{er} et 2 décembre et approuvée par le CAGRE le 12 décembre 2005.

Cette stratégie commence par énoncer et détailler les principales priorités thématiques de l'UE: terrorisme, criminalité organisée (traite des êtres humains, drogue), corruption, gestion des flux migratoires.

L'UE doit travailler en partenariat avec les pays tiers sur ces questions «relatives, notamment, au renforcement de l'État de droit et à la promotion du respect des droits de l'homme et des obligations internationales».

La stratégie attire l'attention sur les liens entre les objectifs de la JAI et la politique étrangère et de sécurité commune, la politique européenne de sécurité et de défense, les politiques de développement, la stratégie européenne pour la sécurité¹ et les objectifs économiques et commerciaux de l'UE.

La présidence rappelle les principes sous-jacents énoncés dans la communication de la Commission, et en ajoute d'autres (par exemple, les relations avec les pays tiers devraient être utilisées comme un incitant pour que ceux-ci adoptent et mettent en œuvre les normes et obligations internationales dans le domaine de la JAI).

L'UE peut avoir recours à un certain nombre de mécanismes pour atteindre ses objectifs en matière de JAI: la perspective d'adhérer à l'UE, la politique européenne de voisinage et les plans d'actions, le partenariat stratégique conclu avec les États-Unis et, plus largement, le dialogue transatlantique, et la coopération avec la Russie.

Après quelques suggestions (par exemple, l'UE devrait travailler avec des groupements régionaux établis, des organisations internationales et des agences de l'UE, etc.), la stratégie propose des structures et procédures:

- **suivi** de la coopération avec les pays tiers tous les 18 mois, par la Commission et le secrétariat du Conseil²;
- **documents axés sur des mesures** couvrant un pays, une région ou un thème donnés, produits par la présidence avec le secrétariat du Conseil, la Commission et les États membres intéressés. Les cinq premiers documents concerneront:

1. la coopération avec l'Afrique du Nord dans la lutte contre le terrorisme

¹ Doc. 15895/03.

² Le premier rapport est prévu en décembre 2006.

2. la coopération avec les Balkans occidentaux et d'autres voisins proches de l'UE en matière de criminalité organisée, de corruption, d'immigration illégale et de lutte contre le terrorisme
3. la production de drogue en Afghanistan et le trafic au départ de ce pays
4. la coopération sur les questions de migration avec les pays d'Afrique
5. l'espace commun de liberté, de sécurité et de justice avec la Russie

MISE EN ŒUVRE DE LA STRATÉGIE

Trois «groupes des amis de la présidence» ont été créés pour travailler sur les documents axés sur des mesures relatifs aux Balkans occidentaux/pays PEV concernés, à l'Afghanistan et à l'Afrique/migrations.

Le document axé sur des mesures concernant l'amélioration de la coopération avec les Balkans occidentaux a déjà été approuvé par le Conseil JAI des 1^{er} et 2 juin 2006, tandis que le travail sur les pays participant à la PEV est toujours en cours. Le document du groupe sur l'Afghanistan/la drogue a été approuvé par le même Conseil JAI. Le document sur l'Afrique/les migrations a été reporté, étant donné le travail accompli sous la présidence britannique et les projets actuels au sein de la Commission. Le document sur la Russie sera traité au cours de la présidence finlandaise prochaine.

Lors de la conférence ministérielle sur «*Le rôle de la sécurité intérieure dans les relations entre l'UE et ses voisins*» des 4 et 5 mai 2006 à Vienne, les représentants de l'UE, de pays tiers, des États-Unis, de la Russie et d'organisations internationales ont débattu du rôle de la sécurité intérieure dans leurs relations extérieures, ont défini les principes clés du partenariat avec les pays tiers et se sont attardés sur les domaines prioritaires pour la coopération future: terrorisme, criminalité organisée, corruption, migrations et asile.

CONCLUSION

Le Parlement européen fera part de son avis sur la communication de la Commission en s'efforçant de formuler des recommandations pratiques vu la stratégie du Conseil relative à la dimension extérieure de l'ELSJ. Le rapporteur a également l'intention de prendre en considération les cinq premiers thèmes choisis par le Conseil et le contenu des documents axés sur des mesures existants.

Comme la Commission et le secrétariat du Conseil feront rapport tous les 18 mois sur les progrès de la coopération avec les pays tiers, il est également souhaité que le Parlement européen examine ce rapport et contrôle la mise en œuvre des documents axés sur des mesures.