COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 2.6.2004
COM(2004) 401 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPEEN

Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice : bilan du programme de Tampere et futures orientations

{SEC(2004)680 et SEC(2004)693}

TABLE DES MATIÈRES

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPEEN Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice : bilan du programme de Tampere et futures orientations 1

1. Cinq ans pour l'émergence de l'espace de liberté de sécurité et de justice 4

1.1. Des réalisations importantes dans un environnement difficile 4

1.2. Un contexte renouvelé..... 6

2. Quelles Priorités pour l'avenir de l'espace de liberté, de securité et de justice 7

2.1. Mettre en place une protection plus efficace des personnes dans l'exercice de leurs droits fondamentaux..... 8

2.2. Favoriser les initiatives en matière de citoyenneté européenne 9

2.3. Développer un système intégré de gestion des frontières et la politique des visas.... 10

2.4. Promouvoir une véritable politique commune de gestion des flux migratoires 10

2.5. Développer une politique européenne commune d'asile équitable..... 11

2.6. Créer un espace judiciaire européen respectueux des traditions et systèmes juridiques des Etats membres, et qui associe étroitement les professionnels 11

2.7. Créer un espace judiciaire en matière civile et commerciale facilitant la coopération et l'accès à la justice..... 12

2.8. Promouvoir une politique pénale cohérente..... 13

2.9. Renforcer l'efficacité de l'action policière et douanière..... 14

2.10. Renforcer les actions en matière de prévention et de lutte contre le terrorisme et des formes spécifiques de criminalité..... 15

2.11. Renforcer les actions en matière de prévention de la criminalité 17

2.12. Développer une mobilisation multidisciplinaire pour la lutte anti-drogue 17

2.13. Mener une action externe plus déterminée..... 17

3. Conclusions..... 17

COMMUNICATION DE LA COMMISSION
AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPEEN

Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice : bilan du programme de Tampere et futures orientations

1. CINQ ANS POUR L'EMERGENCE DE L'ESPACE DE LIBERTE DE SECURITE ET DE JUSTICE

La mise en place progressive d'un espace de liberté, de sécurité et de justice est devenu un nouvel objectif de l'Union européenne avec le traité d'Amsterdam. Le Conseil européen de Tampere d'octobre 1999 a placé cet objectif en tête de l'agenda politique de l'Union et a fixé un programme très ambitieux. Ce programme détaillait des orientations politiques, ainsi que des objectifs concrets assortis d'un calendrier. La Commission, à la demande du Conseil européen, a élaboré un tableau de bord destiné à examiner chaque semestre les progrès accomplis.[1]

A l'issue de cette période de cinq ans, il convient aujourd'hui, dans ce dernier rendez-vous semestriel, de présenter un bilan global et d'esquisser les priorités futures[2].

A cet égard, la Commission ouvre une consultation publique et invite les parties intéressées et les citoyens à lui adresser leurs contributions sur un nouveau programme avant le 31 août 2004 à l'adresse suivante : DG JAI consultation publique «le futur de la justice et des affaires intérieures », Commission européenne, LX 46, 1049 Bruxelles, Jai-Tampere-consultation@cec.eu.int.

1.1. Des réalisations importantes dans un environnement difficile

- Des progrès substantiels ont été réalisés dans la plupart des domaines relevant de la justice et des affaires intérieures;

Par rapport à 1999, les progrès accomplis à ce jour sont indéniables et tangibles. Pour sa part, la Commission a présenté les principales propositions prévues à Tampere.

---

[1] Une Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen « Tableau de bord pour l'examen des progrès réalisés en vue de la création d'un espace de liberté, sécurité et justice dans l'Union européenne » a été présentée chaque semestre depuis le Conseil européen de Tampere. Les documents de références sont les suivants: COM (2000)167 final du 24.3.2000 ; COM (2000) 782 final du 30.11.2000 ; COM (2001) 278 final du 23.05.2001 ; COM (2001) 628 final du 30.10.2001 ; COM (2002) 261 final du 30.5.2002 ; COM (2002) 738 final du 16.12.2002 ; COM (2003) 291 final du 22.5.2003 ; COM (2003) 812 final du 30.12.2003.

[2] Le Document de Travail des Services de la Commission « Espace de Liberté, Sécurité et Justice : bilan du programme de Tampere et futures orientations » SEC(2004)693 inclut le bilan sectoriel spécifique. Le Document de Travail des Services de la Commission SEC(2004)680 détaille la liste des principales propositions législatives adoptées dans le cadre du programme de Tampere (« Scoreboard »).

- l'opinion publique européenne considère favorablement le développement d'actions au niveau européen dans le domaine de la justice et des affaires intérieures;

Les sondages publics (Eurobaromètres) démontrent qu'une proportion élevée de citoyens est pleinement favorable à une coopération et à une action commune à l'échelle européenne[3]. En particulier, les ressortissants des nouveaux Etats membres ont des attentes élevées envers l'Union européenne en matière de sécurité.[4]

***- la dimension justice et affaires intérieures est à présent fermement ancrée parmi les politiques prioritaires de l'Union*;**

Le Conseil européen se penche régulièrement sur ces questions et l'ampleur des travaux au sein des institutions européennes atteste de leur caractère primordial. De plus, l'importance grandissante de ces matières est reflétée dans la Communication de la Commission sur les **nouvelles perspectives financières,** qui introduit une nouvelle rubrique spécifique "Citoyenneté européenne" dont l'élément central est la réalisation de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.[5]

***- à l'intérieur du cadre général de Tampere, des priorités spécifiques ont été identifiées par le Conseil européen en réponse à des événements graves et inattendus*;**

L'Union a démontré qu'elle était capable d'agir de manière efficace et rapide, lorsque la situation l'exige. Cette sensibilité à des situations de crises, telles que les événements tragiques du 11 septembre 2001 et du 11 mars 2004, a pu parfois donner lieu à des critiques sur le caractère déséquilibré des avancées relatifs à la sécurité. Si ce sentiment peut correspondre à certaines présentations médiatiques, **la construction européenne repose sur une conception rigoureuse de la protection des droits fondamentaux et la Commission a toujours été soucieuse d'assurer l'équilibre entre les volets liberté, sécurité et justice. En outre, l'Union doit assurer un niveau élevé de sécurité, pour que puissent pleinement s'exercer les libertés.**

- 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;

---

3 Un dernier Eurobaromètre flash, mené en décembre 2003, confirme les résultats de précédents Eurobaromètres. Les citoyens européens sont manifestement partisans d'une politique commune en matière d'asile et immigration. 56% reconnaissent les besoins économiques des immigrants et 66% souhaitent que ceux-ci jouissent de l'égalité des droits. En même temps, 80% sont favorables au renforcement des contrôles aux frontières extérieures des personnes en provenance de pays tiers. Neuf citoyens sur 10 prônent une coopération judiciaire en matière civile, notamment familiale, ainsi que l'égalité des droits de défense dans tous les Etats membres. Concernant la criminalité transfrontalière, les citoyens sont conscients que, seuls, les Etats membres ne sont pas en mesure de s'attaquer à ce problème. Les résultats du sondage montrent que 71% estiment que les décisions et actions communes constituent le meilleur moyen de prévenir et de combattre la criminalité à travers l'Union européenne.

4 Suivant les résultats de l'Eurobaromètre, les citoyens des nouveaux Etats membres craignent davantage la corruption, la drogue, le crime organisé et le blanchiment d'argent.

5 COM (2004) 101 du 10.2.2004.

Malgré le volontarisme affiché dans les conclusions de Tampere, il n'a pas toujours été possible de dégager un accord au niveau européen pour l'adoption de certaines mesures délicates, relevant de politiques qui restent au cœur de la souveraineté nationale.

Les **contraintes juridiques et institutionnelles des traités actuels**, où l'unanimité au Conseil demeure en large mesure la règle, expliquent en partie ces difficultés. Les Etats membres s'engagent parfois avec réticence à coopérer dans ce nouveau cadre européen et quand leurs intérêts sont en jeu. De plus, le pouvoir d'initiative partagé avec les Etats membres a parfois conduit à privilégier les enjeux nationaux par rapport aux priorités de Tampere. Par ailleurs, les restrictions actuelles du rôle de co-législateur du Parlement européen, ont fait l'objet de critiques quant au degré de transparence du système décisionnel.

Une fois les instruments adoptés, les limites institutionnelles quant aux possibilités réelles de contrôle de la mise en œuvre des politiques par les autorités nationales, du fait du rôle réduit de la Cour de Justice et des pouvoirs restreints de la Commission en matière de coopération policière et judiciaire pénale, sont un réel obstacle pour assurer un caractère effectif aux instruments et décisions adoptées.

Par ailleurs, l'action de l'Union ne saurait être efficace si elle n'est pas relayée, dans les Etats membres, par une volonté politique affirmée d'assurer aux décisions européennes une réelle effectivité. C'est aux praticiens des Etats membres qu'il incombe d'utiliser les opportunités de coopération que leur ouvre la construction européenne.

En conclusion, il y a lieu de noter que les **succès enregistrés sont importants**. Pourtant, 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. Pour la Commission, l'établissement de l'espace de liberté, de sécurité et de justice a été une **priorité stratégique**, réalisée également avec la contribution de plusieurs politiques de l'Union.

1.2. Un contexte renouvelé

Dans un contexte renouvelé, les avancées d'ordre institutionnel envisagées dans le domaine de la justice et des affaires intérieures dans le cadre de la Conférence Intergouvernementale, et en particulier le passage à la majorité qualifiée dans l'Union élargie, permettront d'augmenter la vitesse d'achèvement des travaux.

Cependant, les possibilités offertes par le Traité d'Amsterdam et de Nice devront être pleinement exploitées.

Mis à part certaines nouvelles dispositions qui sont déjà éntrées automatiquement en vigueur à partir du 1 février 2003 ou encore du 1 mai 2004, rappelons aussi que l'article 67§2 TCE prévoit que le Conseil, après le 1er mai 2004, statue sur le passage à la procédure de codécision de tous les domaines du titre IV ou de certains

d'entre eux.[6] Le recours à ce dispositif immédiatement après le 1er mai serait légitime.

L'élargissement augmentera le nombre de citoyens qui voudront bénéficier des avantages de vivre et de circuler dans un espace de liberté, de sécurité et de justice. **L'adoption de standards communs élevés en matière de sécurité et de justice, ne peut que contribuer à renforcer le niveau général de sécurité** sur chacun des points du territoire.

L'élargissement crée aussi des défis particuliers 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 intérieures. A cet dernier égard, il y a lieu de noter que l'Union est en train de fournir les moyens nécessaires pour le renforcement des frontières extérieures des nouveaux Etats membres, tels que la Facilité Schengen. Afin de permettre la pleine participation des nouveaux Etats membres à Schengen et la levée des contrôles aux frontières intérieures le plus rapidement possible, il faudra mettre en œuvre le SIS II et effectuer le processus d'évaluation prévu par l'acquis dans le meilleur délai.. De même, en matière judiciaire, l'Union élargie rend encore plus indispensable l'adoption de mesures destinées à **accroître la confiance mutuelle** afin de consolider le principe de reconnaissance mutuelle.

A la lumière des développements attendus en matière de gestion des frontières extérieures, il faudra également trouver des solutions garantissant que la géométrie variable actuelle dans le domaine Schengen n'affecte pas négativement le bon fonctionnement de la coopération entre les Etats membres appliquant l'ensemble de l'acquis.

2. QUELLES PRIORITES POUR L'AVENIR DE L'ESPACE DE LIBERTE, DE SECURITE ET DE JUSTICE

La réalisation de la première phase d'un espace de liberté, de sécurité et de justice a permis d'importantes avancées concrètes. Toutefois, tous les objectifs fixés à Tampere n'ont pas encore été atteints. Dans l'attente des résultats de la Conférence Intergouvernementale, le **cadre institutionnel actuel** sera source de difficultés. A cet égard, et pour la période intermédiaire, les possibilités offertes par le traité de Nice pourraient avoir un effet dynamisant. D'ailleurs, le recours au dispositif de l'article 67§2 du TCE devrait être envisagé.

La plupart des actions en cours forment la suite logique du programme de Tampere et se situent dès lors à cheval entre ce programme et les futures priorités. L'ambition

---

[6] La déclaration n. 5 relative à l'article 67 TCE annexée au traité de Nice fournit des éléments d'interprétation de cet article et contient un engagement politique précis pour faire passer immédiatement après le 1er mai 2004 à la procédure de codécision les mesures visées à l'article 62§3 et 63§3 b) concernant respectivement la libre circulation des ressortissants des pays tiers pour une période maximale de trois mois et l'immigration clandestine ainsi que le séjour irrégulier, y compris le rapatriement.

de cette Communication est de jeter des **bases de réflexion pour l'élaboration d'un futur programme de mesures** identifiant les priorités dans le domaine de la justice et des affaires intérieures pour la période 2004-2009. Cette Communication pourra aussi jeter les bases d'un **débat avec les citoyens.**

Plusieurs éléments doivent être pris en compte **au niveau de l'Union** pour l'élaboration du futur programme. Il s'agit premièrement des suites à donner au programme de Tampere. En particulier:

- *Les travaux encore en cours et les* mesures *à long terme déjà définies*;

- *Le degré de mise en œuvre effective des instruments adoptés et l'évaluation qui sera faite de celle-ci.* La Commission est à cet égard occupée à un exercice d'évaluation d'une première génération de textes. Il est important que le futur programme soit accompagné d'un processus d'évaluation de la mise en place et de la mise en œuvre de l'acquis adopté sous Tampere, afin de garantir une complémentarité efficace des instruments de base et des nouvelles propositions.

Deuxièmement, pour l'avenir, il conviendra d'assurer *les moyens institutionnels adéquats et les ressources financières appropriées* pour atteindre les nouveaux objectifs. En ce qui concerne le projet de Traité Constitutionnel, de l'avis de la Commission l'un de ses aspects les plus importants est qu'il supprime la structuration de l'Union en « piliers » et étend la méthode communautaire à l'ensemble de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.[7] Pour ce qui est du volet financier, la Commission a proposé une augmentation substantielle des ressources disponibles pour l'espace de liberté, de sécurité et de justice dans le cadre de la rubrique « Citoyenneté européenne ». Il y a lieu de noter que les idées avancées par la présente Communication ne préjugent en rien les propositions qui seront faites dans le cadre des perspectives financières ni les débats interinstitutionnels à venir.

Il sera important de **respecter les priorités établies** afin d'éviter une trop grande dispersion de l'action commune. Ces priorités devront prendre en considération le **contexte global** auxquels l'Union sera confrontée. En particulier : l'écart économique entre les régions du monde ; l'instabilité politique dans certaines régions ou pays ; l'evolution démographique de la population en Europe ; les attentes des citoyens par rapport à leurs droits et en matière de sécurité.

2.1. Mettre en place une protection plus efficace des personnes dans l'exercice de leurs droits fondamentaux

L'intégration européenne repose sur les valeurs communes que sont les droits fondamentaux, le respect de l'état de droit et les institutions démocratiques. Ceux-ci doivent être à la base de toute action de l'Union..

L'intégration de la Charte dans le Traité Constitutionnel et l'adhésion à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales signifiera que l'Union, y compris ses institutions, sera juridiquement tenue d'assurer que dans tous ses domaines de compétence, les droits fondamentaux

[7] COM (2003) 548 final du 17.09.2003.

seront non seulement respectés mais aussi activement promus. En décembre 2003, les représentants des Etats membres réunis au sein du Conseil européen ont souligné l'importance de la collecte et de l'analyse des données relatives aux droits de l'homme en vue de définir la politique de l'Union dans ce domaine. Ils ont decidé d'étendre le mandat de l'Observatoire sur le Racisme et Xénophobie et de créer ainsi une Agence européenne des droits fondamentaux. A ce sujet, la Commission a l'intention de présenter une Communication au cours du 2004. Le mandat spécifique sera defini sur base des résultats du débat qui en résultera.

Les mesures prises pour protéger la démocratie et l'état de droit en Europe contre toutes les formes de criminalité et contre le terrorisme doivent être respectueuses des droits fondamentaux des personnes, des droits à la libre circulation, du respect de la vie privé et des règles relatives à la protection des données.

Il faudra examiner la nécessité d'établir un **cadre global et unique**, qui tienne compte d'un côté des spécificités et des exigences en matière de protection de l'ordre et de la sécurité publique et de lutte contre la criminalité, et, d'un autre côté, de l'exigence d'offrir un niveau élevé de protection de la vie privée. Il devra également intégrer la perspective de la rationalisation des autorités de contrôle communes déjà existantes au niveau de l'Union européenne pour la protection des données à des fins de maintien de l'ordre publique, tout en respectant les compétences de l'organe indépendant de contrôle établi sur la base de l'article 286 TCE. Il faudra également articuler l'action de l'Union avec celle des autorités nationales et à développer un partenariat avec le secteur privé et les organisations non gouvernementales dans la définition et la mise en place des règles.

2.2. Favoriser les initiatives en matière de citoyenneté européenne

Le renforcement de la citoyenneté européenne devra constituer un axe majeur de notre action. Le projet de Traité Constitutionnel prévoit la possibilité qu'un certain nombre de citoyens puissent présenter une proposition, pour inviter la Commission à mettre en oeuvre une disposition de la Constitution.

La participation démocratique aux élections du Parlement européen doit être encouragée[8]. De nombreux citoyens de l'Union se plaignent de la perte de leur **droit de participation à certaines élections nationales**[9] dans leur pays d'origine, qui n'est pas compensée par l'acquisition d'un tel droit dans l'Etat membre d'accueil. Une réflexion, et au niveau européen et au niveau national, devra être menée.

Le droit à la libre circulation, dont jouissent d'ores et déjà les citoyens de l'Union, y compris les travailleurs, devra être pleinement garanti par un contrôle étroit de l'application par les Etats membres de la récente directive régissant ce domaine. Ceci permettra aussi de vérifier si des mesures complémentaires sont encore nécessaires.

---

[8] A la lumière de la préparation des élections pour le Parlement européen, il convient de s'interroger sur l'opportunité de maintenir le mécanisme d'échange d'information entre les Etats membres qui vise à empêcher l'éventualité de doubles participations au scrutin et sur la possibilité de recourir à des formules mieux proportionnées à l'objectif.

[9] Les citoyens européens ne peuvent en principe participer qu'aux scrutins municipaux et européens des Etats membres dans lesquels ils résident en vertu du Traité CE.

2.3. Développer un système intégré de gestion des frontières et la politique des visas

Dans le court et moyen terme, une attention particulière sera portée à la création des conditions permettant la levée des contrôles aux frontières intérieures des nouveaux Etats membres.

La création d'un système intégré de gestion des frontières extérieures a été inscrite dans le projet de Traité Constitutionnel. Sa réalisation a déjà connu un développement important suite aux Conseil européens de Séville et Thessalonique. L'action devra être poursuivie tant au niveau législatif qu'opérationnel et financier.

Dans ce contexte, il conviendra de veiller au bon fonctionnement de l'Agence pour les frontières extérieures. Le développement des mécanismes de coordination devra être renforcé et complété en ayant comme objectif à long terme la création d'un corps de gardes-frontières européens en complément aux actions des gardes-frontières nationaux.[10] Aux fins de l'exécution de sa mission, l'Agence devra coopérer avec d'autres services chargés du contrôle des frontières extérieures, en particulier avec les douanes. A cet égard, les possibles synergies entre les travaux de l'Agence et ceux des douanes et des services opérant aux frontières devraient être examinés régulièrement.

Cette politique de l'Union et sa mise en œuvre devra être régie par le **principe de solidarité** et de partage équitable des responsabilités entre les Etats membres, y compris sur le plan financier. La concrétisation de ce principe devrait conduire à la mobilisation de fonds conséquents.

La politique des visas devra répondre aux impératifs globaux en termes de sécurité des documents et permettre une meilleure coopération au niveau consulaire. Les travaux entamés pour l'introduction des données biométriques dans les documents de voyages et d'identité, notamment les passeports, devront se poursuivre.

Il faudra s'assurer que le Système Informatique des Visas (VIS), de même que le nouveau Système d'Information Schengen (SIS II) soient effectivement mis en place et que toutes leurs potentialités soient utilisées.

Finalement, il faudra coopérer davantage avec les pays voisins et notamment frontaliers, en cohérence avec la nouvelle politique de voisinage de l'Union.

2.4. Promouvoir une véritable politique commune de gestion des flux migratoires

Une approche réaliste, prenant en compte les besoins économiques et démographiques, devra aboutir à faciliter **l'admission légale des immigrés** dans l'Union, selon une politique cohérente respectant le **traitement équitable** des ressortissants des pays tiers. Il est clair que dans ce contexte, le droit des Etats membres de fixer les volumes concrets d'entrée des ressortissants des pays tiers en provenance de pays tiers sur leur territoire à des fins d'emploi salarié ou non salarié devra être garanti, tout en s'inscrivant dans une perspective d'ensemble, y compris le

[10] La coopération et la coordination impliqueront notamment la mise à disposition d'un équipement commun, de formation spécifique et d'une capacité d'analyse des risques.

respect de la préférence communautaire. Les intérêts des pays d'origine doivent être pris en compte.

La **politique d'intégration** des ressortissants des pays tiers devra être promue et poursuivie. Dans cette optique, l'Union devra mettre en oeuvre des mesures adéquates afin d'apporter son support à l'action des Etats membres.

La crédibilité d'une approche commune positive et ouverte en matière d'immigration dépendra aussi largement de la capacité de l'Union européenne à maîtriser **l'immigration illégale.** Une lutte renforcée contre **la traite des êtres humains**, ainsi que le développement d'une **véritable politique en matière de retour et de réadmission** seront facilités par le futur Traité Constitutionnel. Ici comme ailleurs, l'efficacité de l'action dépendra largement d'une **solidarité** forte.

2.5. Développer une politique européenne commune d'asile équitable

Un meilleur équilibre entre les efforts déployés par les Etats membres dans l'accueil et la réception des réfugiés et personnes déplacées sera assuré grâce à l'application du **principe de solidarité**. Une approche basée sur le partenariat et la coopération avec les pays tiers d'origine et transit, de premier asile et de destination, devra être mise en place.

L'objectif principal du système européen commun d'asile sera de déterminer **un statut uniforme d'asile et de protection subsidiaire, une procédure commune** pour l'octroi et le retrait de ce statut, ainsi qu'un système commun visant la protection temporaire.

Il conviendra parallèlement d'établir une approche intégrée comprenant à la fois des procédures efficientes de décision administrative en matière de retour, des programmes de réintégration et des procédures d'entrée qui puissent dissuader les demandes non fondées et combattre les réseaux de la traite et du trafic des êtres humains. Cette approche est d'autant plus importante que **les victimes des abus du système sont souvent les vrais réfugiés**.

2.6. Créer un espace judiciaire européen respectueux des traditions et systèmes juridiques des Etats membres, et qui associe étroitement les professionnels

Le développement de l'espace judiciaire européen n'a ni pour objectif ni pour conséquence de mettre en cause **les traditions juridiques et judiciaires des Etats membres**. Cette approche fondée sur le principe de proportionnalité et de subsidiarité est affirmée par le projet de Traité Constitutionnel. Le principe de reconnaissance mutuelle a été placé au cœur de la construction européenne en ce domaine.

La reconnaissance mutuelle exige cependant une base commune de principes partagés et de normes minimales, afin notamment de renforcer la confiance mutuelle. **Une action forte en direction des professionnels** pour assurer l'effectivité de la politique judiciaire européenne continuera à être nécessaire.

2.7. Créer un espace judiciaire en matière civile et commerciale facilitant la coopération et l'accès à la justice

Le développement de la coopération judiciaire dans le domaine civil devra continuer à apporter des améliorations tangibles dans la vie quotidienne des citoyens et des entreprises, en leur permettant de faire valoir leurs droits au niveau de l'Union.

L'une des premières priorités devra être de **continuer et approfondir les travaux prévus par le programme de reconnaissance mutuelle**. Les efforts devront se concentrer sur les domaines où il n'existe pas encore de règles communautaires sur la reconnaissance mutuelle (par exemple les conséquences patrimoniales de la séparation des couples mariés et non mariés, ou les successions et les testaments). En outre, de nouveaux instruments en matière de reconnaissance mutuelle, qui ne figuraient pas dans le programme initial, pourraient se révéler nécessaires. La facilitation de la reconnaissance de différents types de documents prendra de plus en plus d'ampleur. Dans certains domaines comme les successions, par exemple, les problèmes pratiques de citoyens sont souvent plus liés à ce type de questions qu'au problème traditionnel de la reconnaissance de décisions judiciaires. En outre, il pourrait s'avérer opportun de faciliter la reconnaissance mutuelle dans de nouveaux domaines comme, par exemple, le statut civil des personnes, les relations familiales ou civiles entre personnes physiques (partenariats) ou encore la filiation.

Un autre domaine très important concerne **l'exécution proprement dite des décisions judiciaires**. Seul des procédures d'exécutions rapides et effectives peuvent permettre aux citoyens et aux entreprises l'exercise réel de leurs droits. L'approfondissement de la reconnaissance mutuelle nécessite **d'accroître la confiance réciproque** entre les Etats membres, y compris par l'adoption de certains standards minimaux de procédure.

La mise en œuvre concrète et efficace de la législation communautaire adoptée devra également être privilégiée. Il faudra, à cet égard, investir les moyens adéquats pour arriver à cet objectif, et notamment **développer les activités du Réseau judiciaire européen civil**.

Enfin, en ce qui concerne le droit substantiel, la Commission est d'ores et déjà engagé dans l'élaboration d'un Cadre Commun de Référence (CCR) visant à assurer une plus grande cohérence de l'acquis communautaire et à en améliorer la qualité dans le domaine du droit européen des contrats.[11] Les travaux devraient se conclure en 2008.

Pour répondre à ces défis ambitieux en matière de coopération judiciaire civile et commerciale, il conviendra de disposer des moyens juridiques adéquats. Le traité constitutionnel les fournira. Il conviendrait toutefois d'éviter que, dans chaque Etat

[11] Ce Cadre Commun de Référence (CCR) pourrait, à plus long terme, servir de base pour un instrument optionnel de droit des contrats que les parties pourraient librement choisir comme droit applicable à leur contrat et donc garantir une plus grande sécurité juridique aux citoyens dans leurs transactions transfrontalières.

membre, soient crées deux régimes juridiques distincts, l'un relatif aux litiges ayant une incidence transfrontalière et l'autre aux litiges purement internes.[12]

2.8. Promouvoir une politique pénale cohérente

Dans le domaine pénal, l'Union devrait se concentrer sur quatre axes prioritaires:

Poursuivre la reconnaissance mutuelle : Comme dans le domaine civil, le **principe de reconnaissance mutuelle** doit continuer d'être la *pierre* angulaire de la coopération judiciaire.

En matière d'assistance mutuelle, un **instrument unique** fondé notamment sur la reconnaissance mutuelle devrait progressivement remplacer l'intégralité du régime actuel d'entraide judiciaire, en particulier pour l'ensemble des questions relatives à **l'obtention de la preuve**. Ces progrès devront s'accompagner de mesures visant à clarifier la **répartition des compétences juridictionnelles** afin de prévenir et résoudre les conflits de juridiction.

Dans le domaine de **l'exécution des décisions pénales**, un travail important reste à accomplir. Le régime de l'exécution dans un Etat membre d'une peine prononcée dans un autre Etat membre devra être défini, de même que les conditions de l'information mutuelle sur les décisions prononcées à travers un registre européen des condamnations et des déchéances («**casier judiciaire européen** »), et de leur prise en compte dans les autres Etats membres soit pour éviter un nouveau jugement (question du **ne bis in idem**) soit pour moduler la peine prononcée (question de la **récidive légale**).

Renforcer la confiance mutuelle en assurant à tous les citoyens européens une justice de qualité fondée sur des valeurs communes : Afin **d'assurer la confiance mutuelle entre les autorités judiciaires nationales**, une série de mesures devraient notamment porter sur: la définition des garanties fondamentales, les conditions d'admissibilité des preuves et des mesures visant à renforcer la protection des victimes. L'amélioration de la formation des professionnels de la justice et un travail sur l'évaluation des systèmes judiciaires contribueront à renforcer la confiance mutuelle.

Doter l'Union d'une politique pénale cohérente afin de lutter efficacement contre la criminalité grave sous toutes ses formes : Les actions entreprises pour définir et fixer les seuils minima de sanctions pour certaines infractions devront être approfondies. En matière de rapprochement des législations, certains approfondissements sont encore nécessaires. Il sera crucial de se doter de mécanismes institutionnels permettant de contrôler et d'assurer la mise en œuvre adéquate des instruments de l'Union.[13]

---

[12] Une telle dualité de régimes risquerait, à terme, de devenir incohérente avec l'objectif d'un espace unique de justice pour tous et pourrait soulever des questions de discrimination ; elle pourrait en outre compliquer la législation aux dépens de la transparence dont ont pourtant besoin les citoyens, les praticiens, et les entreprises.

[13] A cet égard, le projet de Traité Constitutionnel en intégrant la coopération judiciaire pénale au sein des politiques communautaires, abolit les instruments spécifiques propres à l'actuel « troisième pilier » et

Le nouveau traité devrait garantir la possibilité de **construire une politique pénale cohérente,** qu'elle réponde à des phénomènes criminels spécifiques, ou qu'elle soit le prolongement d'une politique communautaire existante.[14]

*Placer **Eurojust** au centre de la politique pénale européenne:*Comme l'indique le projet de Traité Constitutionnel, la mission d'**Eurojust** doit être d'appuyer et de renforcer la coordination et la coopération entre les autorités nationales chargées des poursuites relatives à la criminalité grave affectant plusieurs Etats membres. Sous le contrôle de la Cour de Justice, Eurojust devrait pouvoir guider la réponse pénale aux infractions qui menacent les activités et les politiques de l'Union.

Un **Parquet européen** compétent notamment pour les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, **devra pouvoir être institué à partir d'Eurojust**.

Ces objectifs ambitieux ne pourront être atteints que si l'Europe se dote dans le domaine pénal, d'un cadre institutionnel et juridique adapté aux enjeux d'une Europe élargie. La **réintroduction de** la **règle de l'unanimité** pour les dispositions prévues à la majorité qualifiée en matière de coopération pénale dans le projet de Traité Constitutionnel **constituerait un recul** qui ne pourrait qu'affecter négativement la capacité de l'Union à répondre aux défis de la lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme.

2.9. Renforcer l'efficacité de l'action policière et douanière

Afin de renforcer la coopération policière et douanière dans l'Union Européenne, la Commission a identifié la nécessité de prendre des mesures simultanément à trois niveaux: opérationnel, décisionnel et législatif.[15]

L'expérience a démontré le besoin de renforcer les **capacités opérationnelles** de coopération entre les autorités répressives des États membres, à travers une meilleure utilisation des instruments et mécanismes de coopération qui sont déjà en place. Au niveau européen, il faut songer notamment à **alimenter en information et renforcer le rôle d'Europol.**

Pour démontrer un engagement réel dans la lutte contre le crime organisé et notamment contre le terrorisme, il faut certes poursuivre la co-opération bilatérale entre Etats membres mais aussi développer l'échange multilatéral. D'ailleurs, il faut que ceci inclut les services de renseignements.

Par ailleurs, il est nécessaire de **simplifier les mécanismes de prise de décision** dans ce domaine, en favorisant la majorité qualifiée. Celle-ci est prévue, sous la seule réserve de mesures portant sur la coopération opérationnelle, dans le projet de Traité Constitutionnel.

---

les remplace par les lois et lois-cadre européennes, rétablit un contrôle juridictionnel complet et rend à la Commission la plénitude de son rôle de gardienne des traités.

14 Le projet de Traité Constitutionnel prévoit qu'une base juridique unique régisse le rapprochement des définitions des crimes et des sanctions, quelles que soient les politiques concernées.

15 Communication « Renforcer la Coopération Policière et Douanière dans l'Union européenne ».

L'une des innovations principales du projet de Traité Constitutionnel porte sur l'instauration d'un comité permanent au sein du Conseil chargé d'assurer la promotion et le renforcement de la coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure. Dans cette optique, le rôle de la Task Force des Chefs de Police pourrait être revu, réanimé et développé eu égard à sa position privilégiée en matière de coordination opérationnelle. L'ensemble des autres acteurs intervenant en ce domaine, et particulièrement Europol, devront également être associés.

De même, il faudra veiller à favoriser la cohérence entre les aspects opérationnels et législatifs de l'action de l'Union. Et il paraît indispensable :

- de **créer un cadre légal pour améliorer les échanges d'information** entre les services répressifs des États membres et réguler l'accès de ces services aux diverses sources d'information,

- de réfléchir sur l'encadrement **juridique d'Europol**, qui devrait le rendre réellement opérationnel en le transformant en agence de l'Union, prévoyant son financement à partir du budget communautaire. A cette plus grande efficacité devra correspondre un meilleur contrôle démocratique et judiciaire.

- La plus grande attention devra aussi être attachée à la **formation des officiers de police**. Le **CEPOL** devra garantir la dimension européenne des programmes des instituts nationaux de formation et promouvoir la collaboration mutuelle de ces instituts.

Pour assurer l'efficacité des mesures adoptées, le projet de Traité Constitutionnel permet d'établir les modalités pour une évaluation de la mise en œuvre de cette politique. Il conviendra d'examiner, par exemple, la possibilité de mettre en place des "accords de performance" entre les principales autorités concernées.

En outre, il sera également important de veiller à valoriser la coopération internationale avec tous les acteurs concernés, tels que par exemple Interpol.

En ce qui concerne plus spécifiquement la **coopération douanière**, la ratification et la mise en œuvre effective de la Convention « Naples II » et celle relative au système d'information douanier (SID) par tous les Etats membres restent une priorité. D'une manière générale, il importe de mettre en œuvre le **programme de travail relatif à la stratégie pour la coopération douanière** relevant actuellement du titre VI du TUE, adopté par le Conseil JAI du 30 mars 2004[16].

2.10. Renforcer les actions en matière de prévention et de lutte contre le terrorisme et des formes spécifiques de criminalité

La prévention et la lutte contre le **terrorisme** resteront malheureusement parmi les priorités. Les axes d'actions identifiées lors du Conseil européen du 25 et 26 mars 2004 devront être mis en œuvre.

---

[16] La stratégie et le programme de travail y afférant répondent à la résolution du Conseil du 2.10.2003 concernant une stratégie pour la coopération douanière JO C247 du 15.10.2003.

Il est crucial de créer, à l'échelle européenne, un cadre pour le contrôle des risques que la criminalité grave et le terrorisme font courir à la société. Afin de se coordonner et échanger des informations stratégiques et opérationnelles de manière efficace, l'Union devra mettre en place un nouveau mécanisme pour l'échange d'information – **un centre d'échange d'informations -** tel que proposé par la Commission lors du Conseil européen du 25 et 26 mars 2004, auquel Europol et Eurojust devraient être pleinement associés.

Il conviendra par ailleurs de promouvoir des systèmes d'échange des données nationales en matière de renseignements en matière pénale. **Une politique de renseignement à des fins préventives et répressives va devoir être conçue au niveau de l'Union**. Cette action devra être accompagnée d'une initiative législative sur le traitement et la protection des données à caractère personnel employées par les services policiers.

Dans le cadre de la Stratégie européenne de Sécurité, il sera nécessaire de mettre en oeuvre les actions identifiées lors du Conseil européen du 25 et 26 mars et rechercher une approche multidisciplinaire, qui assure une interface cohérente entre la dimension interne et externe des différentes politiques de l'Union.

De plus, le contrôle et le soutien à une mise en œuvre appropriée des instruments législatifs existants seront essentiels. Par ailleurs, de nouvelles initiatives pourraient être élaborées. Dans le respect des droits fondamentaux et de la protection des données, le potentiel des **nouveaux systèmes informatiques à grande échelle** devra être exploré, afin notamment de contribuer à combattre le terrorisme.

Les possibilités juridiques existantes, telles que les équipes communes d'enquête, et le travail d'Europol notamment en matière d'analyse des renseignements devront être pleinement utilisés.

La lutte contre le terrorisme doit, pour être totalement efficace, être traitée en faisant le lien avec les autres formes de criminalité, et en particulier la criminalité organisée. Une approche large est nécessaire pour mieux lutter contre ces phénomènes, notamment en s'attaquant à toute forme de **financement du terrorisme**. Il faut, en particulier plus de transparence et de traçabilité des transactions financières, la **lutte contre la criminalité financière** restant une priorité.

La lutte contre les formes graves de criminalité passe également par deux voies qui nécessitent une implication de l'Union:

- D'abord le développement du **partenariat public-privé** devra viser à la combinaison de l'expertise, des ressources et de l'information des secteurs privés et des services policiers afin de lutter plus efficacement, par exemple contre la contrefaçon, la piraterie,la cyber-criminalité et la corruption.

- De plus, les **travaux statistiques** et la collecte des informations sur l'évolution de la criminalité et la perception du niveau de sécurité de la part des citoyens, devraient être améliorés, notamment à travers un système de collecte d'informations harmonisées qui soit structuré et régulier.

En ce qui concerne la **traite des êtres humains**, et en particulier des femmes et des enfants, il faudra continuer à combiner l'action préventive et l'action répressive.

2.11. Renforcer les actions en matière de prévention de la criminalité

En matière de **prévention du crime**, des efforts seront nécessaires pour rendre les produits et les services moins vulnérables au crime. L'évaluation des textes législatifs à travers une analyse de leur « étanchéité » aux activités criminelles et au terrorisme devra faire partie intégrante de cet effort (*crime proofing*).

En matière de **prévention de la criminalité générale,** cinq domaines d'action devront être privilégiés: une définition plus précise des formes de criminalité prioritaires, un inventaire des bonnes pratiques, une méthodologie commune, le renforcement de la surveillance et de l'évaluation, une meilleure comparabilité des statistiques. La prévention du crime devrait continuer à être soutenue par un **instrument financier**.

2.12. Développer une mobilisation multidisciplinaire pour la lutte anti-drogue

La réduction de la demande devra être privilégiée et un lien accru entre la dimension externe de la lutte contre le trafic de drogue et les politiques en matière de justice et affaires intérieures devra être clairement établi.

Le moment est venu d'innover dans ce domaine, sur la base de l'expérience acquise avec le Plan d'Action 2000-2004. La politique de lutte contre la drogue devra s'attacher à fournir des réponses concrètes aux citoyens.

2.13. Mener une action externe plus déterminée

L'analyse du bilan des réalisations effectuées depuis Tampere et les premières réflexions sur les priorités futures font apparaître que l'action externe de l'Union doit prendre dûment en compte la dimension de la justice et des affaires intérieures, et le fait qu'une meilleure coordination de l'action globale de l'Union doit être assurée. Afin de garantir que l'Union puisse parler d'une seule voix sans miner nos priorités communes, il faudra que les Etats membres soutiennent l'action de l'Union et observent plus de solidarité et de discipline dans leurs relations bilatérales.

3. CONCLUSIONS

Un travail considérable a été effectué depuis le Conseil européen de Tampere, même si beaucoup reste encore à faire pour que l'espace de liberté, de sécurité et de justice soit achevé. Dans un monde en pleine mutation, les aspirations des citoyens à une pleine liberté de mouvement et d'action et leurs exigences légitimes d'un strict respect des droits fondamentaux se conjuguent avec de fortes demandes à vivre dans un environnement assurant leur sécurité. Dans une **Union Européenne élargie**, l'adoption finale du **Traité Constitutionnel** et son entrée en vigueur rapides deviennent essentielles, afin de répondre aux principales attentes.

De même, le nouveau traité répondra aux exigences essentielles en matière de transparence et de contrôle démocratique tant du fait de l'extension du rôle de co-législateur du **Parlement européen**, que du rôle accru des **parlements nationaux**.

Ces derniers veilleront tout particulièrement au respect du principe de subsidiarité et pourront jouer un rôle effectif dans l'évaluation des activités d'Europol et d'Eurojust. De plus, étant systématiquement informés des travaux au niveau européen, ils pourront mieux prendre en compte ceux-ci dans leur activité parlementaire nationale.

L'action de l'Union doit se poursuivre et se concrétiser par un **deuxième programme européen pour un espace de liberté, de sécurité et de justice, détaillant des priorités** assorties d'un calendrier précis. La méthode de travail suivie à Tampere est bonne et doit être conservée. La Commission peut s'engager d'ores et déjà à poursuivre dans l'avenir son travail de suivi à travers la tenue régulière du tableau de bord **(Scoreboard).**

Par ailleurs, la Commission entend présenter, dans le cadre des **nouvelles perspectives financières**, une Communication complémentaire. D'un montant significatif, les futurs instruments financiers compléteront le dispositif juridique existant et futur en renforçant notamment **l'aspect opérationnel** des politiques en matière de liberté, de sécurité et de justice.

Il est essentiel que le Conseil européen garde son rôle d'impulsion dans la définition des orientations stratégiques et la programmation de l'action future en matière de justice et d'affaires intérieures. Ce rôle devra se concrétiser notamment lors de l'adoption du nouveau programme ainsi qu'à l'occasion d'une **évaluation à mi-parcours** de celui-ci. Le futur programme devra permettre de garantir le bénéfice de tous les avantages qui s'attachent à ce nouvel espace que constitue l'Europe élargie. Il sera important d'aboutir sur ce programme à un consensus politique avec le Parlement européen et le Conseil, pendant le deuxième semestre 2004.

Un **débat public** doit avoir lieu sur des sujets qui portent sur des questions fondamentales pour nos sociétés, tout en touchant de près la vie quotidienne des citoyens. La création de l'espace de liberté, de sécurité et de justice représente un objectif politique majeur et l'un des défis les plus importants que nous devons relever ensemble. L'Union doit continuer à faire preuve pour l'atteindre d'un degré d'ambition et de détermination comparable à celui démontré pour l'achèvement du marché intérieur.