COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 2.6.2004
SEC(2004) 693

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

ANNEXE A LA

Communication de la Commission

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

{COM(2004) 401 final}

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS 4

1. Introduction : Cinq ans pour l'émergence de l'espace de liberté de sécurité et de justice 8

1.1. Des réalisations importantes dans un environnement difficile 9

1.2. Un contexte renouvelé 11

2. Les réalisations de l'espace de liberté, de sécurité et de justice 13

2.1. Les politiques d'asile et d'immigration 14

2.1.1. La gestion des flux migratoires 14

2.1.1.1. La gestion intégrée des frontières extérieures 15

2.1.1.2. La politique des visas 16

2.1.2. Le traitement équitable pour les ressortissants des pays tiers 16

2.1.3. La politique d'asile 17

2.1.4. Le partenariat avec les pays d'origine 18

2.2. Un espace européen de justice en matière civile et pénale 19

2.2.1. Le développement de l'espace judiciaire civil 19

2.2.1.1. Un meilleur accès à la justice en Europe 20

2.2.1.2. La reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires en matière civile 21

2.2.1.3. Une coopération judiciaire plus intégrée 22

2.2.1.4. Une convergence accrue dans le domaine du droit civil 22

2.2.1.5. La dimension externe de l'espace européen de justice en matière civile et commerciale 22

2.2.2. Le développement de l'espace judiciaire pénal 23

2.2.2.1. Le rapprochement des législations en matière pénale 23

2.2.2.2. La reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires en matière pénale 24

2.2.2.3. Une coopération judiciaire plus intégrée 25

2.2.2.4. La dimension externe de l'espace européen de justice en matière pénale 26

2.3. La lutte contre la criminalité à l'échelle de l'Union 26

2.3.1. La prévention de la criminalité au niveau de l'Union 27

2.3.2. Intensifier la coopération dans la lutte contre la criminalité 27

2.3.3. La lutte contre les formes spécifiques de criminalité 29
2.4. La lutte et la prévention de la drogue à l'échelle de l'Union 31
2.5. Une action extérieure plus forte 33
2.6. La citoyenneté de l'Union et les droits fondamentaux 34
2.6.1. La citoyenneté de l'Union 35
2.6.2. Les droits fondamentaux 36
3. Quelles Priorités pour l'avenir de l'espace de liberté, de securité et de justice 38
3.1. Mettre en place une protection plus efficace des personnes dans l'exercice de leurs droits fondamentaux 40
3.2. Favoriser les initiatives en matière de citoyenneté européenne 41
3.3. Développer un système intégré de gestion des frontières et la politique des visas 42
3.4. Promouvoir une véritable politique commune de gestion des flux migratoires 43
3.5. Développer une politique européenne commune d'asile équitable 43
3.6. Créer un espace judiciaire européen respectueux des traditions et systèmes juridiques des Etats membres, et qui associe étroitement les professionnels : 44
3.7. Créer un espace judiciaire en matière civile et commerciale facilitant la coopération et l'accès à la justice 44
3.8. Promouvoir une politique pénale cohérente 46
3.9. Renforcer l'efficacité de l'action policière et douanière 48
3.10. Renforcer les actions en matière de prévention et de lutte contre le terrorisme et des formes spécifiques de criminalité 49
3.11. Renforcer les actions en matière de prévention de la criminalité 51
3.12. Développer une mobilisation multidisciplinaire pour la lutte anti-drogue 52
3.13. Mener une action externe plus déterminée 52
4. Conclusions 52

AVANT-PROPOS

Depuis l'adoption du traité d'Amsterdam, la réalisation d'un espace de liberté, de sécurité et de justice figure parmi les objectifs de l'Union européenne. Il est l'une des expressions les plus marquantes du passage de l'Europe économique vers une Europe politique au service des citoyens.

Aux termes du traité d'Amsterdam, la première phase de réalisation de l'espace de liberté, de sécurité et de justice venait à échéance le 1er mai 2004. Le Conseil européen de Tampere avait fixé les détails du programme de travail qu'il fallait effectuer d'ici là.

La date du 1 mai 2004 coïncide avec l'élargissement de l'Union à 10 nouveaux Etats membres. Elle se situe aussi pendant une période de débats intenses sur l'architecture institutionnelle de l'Union et sur certaines de ses politiques, à l'occasion de **l'élaboration du Traité Constitutionnel**. C'est dans ce contexte, que la réflexion doit être entamée pour le **lancement d'une deuxième phase ambitieuse** vers la réalisation pleine et complète de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

Le futur programme de cinq ans **devra être défini lors du deuxième semestre 2004**. Un consensus entre les Institutions de l'Union est l'une des conditions essentielles pour sa réussite. Il s'agit pour la Commission de lancer un débat public et d'esquisser les priorités pour l'avenir en matière de justice et affaires intérieures, sur la base de l'expérience des derniers cinq ans, des nouveaux objectifs définis dans le projet de Traité Constitutionnel et des défis auxquels les évolutions du contexte international vont continuer à confronter l'Union. La définition des nouvelles priorités en matière de justice et d'affaires intérieures est également concomitante avec le débat sur les **nouvelles perspectives financières, qui devraient** aider l'Union à se doter des moyens financiers nécessaires pour réaliser ses ambitions.

Le bilan de la réalisation du programme de Tampere est positif. Les avancées en terme d'acquis communautaire et leurs répercussions sur la vie quotidienne des personnes qui résident dans l'Union sont tangibles. Malgré les difficultés et quelques retards, il aurait été difficile d'imaginer, il y a seulement cinq ans, qu'une politique encore naissante arriverait à un tel degré de réalisation. Les attentes dans ces domaines restent néanmoins très fortes, comme le soulignent les sondages publics récemment menés à travers l'Eurobaromètre.

Les questions de justice et d'affaires intérieures s'inscrivent désormais pleinement parmi les politiques de l'Union et sont au cœur du débat européen, qu'il s'agisse des politiques d'immigration et d'asile, du contrôle des frontières extérieures, de la lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme ou encore de l'amélioration de l'accès à la justice en Europe et de la protection des droits fondamentaux. Le Conseil Européen s'est penché régulièrement sur les questions de justice et d'affaires intérieures, ce qui souligne l'enjeu que cette matière constitue pour l'avenir de l'Europe.

Les attentes des citoyens imposent aux institutions européennes d'être efficaces. Si beaucoup a été fait, beaucoup reste encore à faire et, sans une reforme institutionnelle permettant au processus de décision de gagner en efficacité ainsi qu'au Parlement européen de jouer pleinement son rôle de co-législateur, l'Europe élargie risque d'être impuissante. Cela est particulièrement vrai dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, qu'il est urgent d'intégrer pleinement dans les mécanismes communs de décision de l'Union, afin d'améliorer l'efficacité de la prise de décision, et de se doter des moyens

d'évaluer et de contrôler la mise en œuvre des instruments de l'Union au niveau national. Ces évolutions institutionnelles sont d'autant plus nécessaires qu'un **renforcement du contrôle démocratique** est essentiel et qu'il devra se traduire par un rôle accru du Parlement européen qui associe à cet exercice les parlements nationaux.

L'actualité a montré par ailleurs l'importance de fournir des réponses rapides face aux crises et aux tragédies humaines qui se présentent. Dans ce dernier domaine, la priorité est assurément **d'utiliser pleinement les instruments existants**, les organes de coopération crées et de développer la coopération et l'échange d'information entre les autorités nationales plutôt que de créer de nouvelles structures comme la Commission européenne l'a déjà précisé lors du Conseil extraordinaire du 25-26 mars 2004.

En matière de protection des droits fondamentaux, l'adoption de la **Charte des Droits Fondamentaux**, et l'entrée en vigueur du Traité de Nice rendant plus opérationnel le **mécanisme de sanctions,** sont des pas essentiels. L'incorporation de la Charte dans le nouveau Traité Constitutionnel parachèvera cette démarche. Les institutions européennes devront rester vigilantes afin d'assurer le strict respect de ces droits, notamment par la mise en place d'un suivi régulier. La citoyenneté de l'Union continuera à être promue par des mesures en matière de participation à la vie démocratique et veillant au plein respect de la libre circulation au sein de l'espace européen sans frontières.

En matière d'asile, la première phase d'une politique européenne commune en la matière a été réalisée. Il s'agira désormais de compléter ce processus afin notamment de **parvenir à la détermination d'un statut uniforme d'asile et de protection subsidiaire**, et d'une **procédure commune** pour l'octroi et le retrait de ce statut. La lutte contre les abus de la procédure d'asile, dont les victimes sont les vrais réfugiés, restera également un axe politique essentiel. Dans ce cadre, la Commission travaillera étroitement avec l'**UNHCR** au développement de réponses modernes et adaptées aux enjeux du nouveau contexte international.

En matière d'immigration, l'évolution économique et démographique de notre continent nécessiteront la mise en place d'une stratégie fondée, de manière équilibrée, sur, d'une part **l'admission légale** à des fins économiques et la promotion de **l'intégration** et, d'autre part, sur la lutte contre **l'immigration illégale** et **la traite des êtres humains**. Il faut en ce domaine développer une approche réaliste et respectueuse du principe de subsidiarité mais aussi une approche juste, qui garantisse le **traitement équitable** des migrants légaux.

L'intégration, par le traité d'Amsterdam, de l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne, offre l'opportunité de dynamiser la **politique de visas** et de renforcer, dans **l'optique d'une gestion intégrée**, le contrôle aux frontières extérieures. Un effort tout particulier dans le domaine législatif, mais aussi en matière de coopération administrative, y inclus le développement de **systèmes d'échange d'information**, devra être accompli, appuyé par une mobilisation accrue des ressources financières.

Dans le domaine de la coopération judiciaire en matière civile et commerciale, beaucoup a été fait afin d'**améliorer l'accès à la justice pour les citoyens et les entreprises**. L'application du principe de reconnaissance mutuelle dans des domaines sensibles tels que la responsabilité parentale ou la simplification des règles en matière de litiges transfrontaliers a permis d'effectuer des progrès certains. Le processus devra se poursuivre et être approfondi, notamment en matière de droit de la famille et en matière d'exécution des décisions, afin de

garantir des procédures rapides et efficaces permettant aux entreprises et aux citoyens l'exercice réel de leurs droits.

De même, en matière de coopération judiciaire dans le domaine pénal, l'application de la reconnaissance mutuelle a permis de grands progrès comme en témoigne notamment l'adoption et la mise en œuvre de la décision-cadre créant le **mandat d'arrêt européen**. Le processus devra être poursuivi tant en matière d'assistance mutuelle que d'exécution des décisions pénales, et la création d'un registre européen des condamnations et des déchéances constituera certainement un nouvel outil important pour améliorer la coopération.

En matière pénale, comme en matière civile, il y aura lieu d'accompagner le développement de la reconnaissance mutuelle, en renforçant la **confiance mutuelle** par des mesures permettant d'assurer aux citoyens une justice de qualité fondée sur des principes communs, notamment dans le domaine procédural et des garanties des personnes, mais dans le respect des différentes traditions juridiques des Etats membres.

En matière de rapprochement des législations pénales, certains approfondissements restent nécessaires afin de lutter plus efficacement contre la criminalité organisée, mais il faudra surtout s'assurer de l'application effective des instruments adoptés et évaluer leur impact.

L'amélioration de la coopération opérationnelle devra être à l'avenir un axe majeur d'action. Pour la renforcer, le projet de Traité Constitutionnel prévoit sur ce point l'instauration d'un comité permanent au sein du Conseil. L'ensemble des acteurs existants intervenant dans ce domaine devront également être associés.

Eurojust et **Europol** devront trouver une place à part entière dans les dispositifs européens de lutte contre la criminalité et constituer pour les autorités nationales des points centraux d'appui et d'échange d'informations. Pour cela, un effort de sensibilisation devra être fait en direction des autorités nationales. En outre, Eurojust et Europol devront voir renforcer leur potentiel. Suite à l'entrée en vigueur du nouveau Traité Constitutionnel, des mécanismes institutionnels plus efficaces et permettant un meilleur contrôle démocratique et judiciaire d'Europol devront être mis en place. Un Parquet européen, compétent notamment en matière de protection des intérêts financiers de l'Union, devra pouvoir être créé à partir d'Eurojust.

La **lutte contre le terrorisme** restera parmi les priorités de l'Union. Il y aura lieu de se concentrer également sur la lutte contre la criminalité financière, en sachant qu'elle contribue également à combattre le terrorisme ou d'autres formes de criminalité telles que la traite des êtres humains ou le trafic de drogue.

En matière de lutte contre la drogue, le Plan d'Action de l'Union européenne 2000-2004 vient à échéance et suite à une évaluation approfondie, une nouvelle Stratégie à long terme – assortie de deux Plans d'Action – sera lancée pour les années à venir afin d'établir les orientations prioritaires dans ce domaine.

Enfin, au cours des dernières années, l'Union a réalisé des efforts considérables pour que la politique extérieure prenne dûment en compte la dimension de la justice et des affaires intérieures. L'expérience et les événements récents ont démontré l'importance de poursuivre ces efforts, non seulement au niveau communautaire, mais aussi au niveau national, de manière à ce ²que la cohérence de l'action extérieure dans son ensemble soit renforcée dans ce domaine.

L'activité législative pour développer l'espace de liberté, de sécurité et de justice a été intense. Elle restera néanmoins sans effet si les instruments adoptés ne sont pas mis en œuvre par les autorités nationales et si une réelle volonté de les utiliser en faveur d'une coopération européenne efficace ne s'exprime pas chez les praticiens. Parmi les nombreux défis auxquels l'Union devra faire face pour que l'espace de liberté, de sécurité et de justice devienne une réalité, sa capacité à **mobiliser tous les acteurs en faveur d'une coopération réellement opérationnelle et à améliorer les mécanismes de contrôle existants** sera essentielle.

1. INTRODUCTION : 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. Fondé sur le respect des droits fondamentaux, cet espace doit permettre à la libre circulation des personnes de devenir une réalité concrète pour les citoyens. Il doit assurer leur sécurité sur tout le territoire de l'Union, faciliter l'accès à la justice en Europe et, en développant le principe de reconnaissance mutuelle des décisions de justice, permettre que celles-ci puissent avoir des effets sur tout le territoire de l'Union. Un certain nombre de mesures clés devait être adopté dans les cinq ans suivant son entrée en vigueur.

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, dans un domaine qui avait largement relevé jusque là de la seule coopération intergouvernementale. 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. A cet égard, la Commission a presenté la Communication « Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice : bilan du programme de Tampere et futures orientations ».[2]

Il s'agit, avec ce Document des Services de la Commission, de détailler davantage ces aspects, et notamment le bilan sectoriel, afin d'accompagner la reflexion.

Cette réflexion intervient dans un environnement qui a été confronté à des évolutions importantes depuis octobre 1999 et qui est encore appelé à connaître de grands développements. Des réalisations importantes ont eu lieu dans cet environnement difficile.

---

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 présenté 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 COM (2004)401 du 2 juin 2004.

L'élargissement de l'Europe et les perspectives d'adoption du Traité Constitutionnel vont situer l'Union européenne dans un contexte renouvelé.

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 au niveau de l'acquis communautaire existant en 1999, les progrès accomplis à ce jour sont indéniables et tangibles. Pour sa part, la Commission a présenté les principales propositions prévues à Tampere. Son rôle d'initiative et sa contribution aux travaux du Conseil et du Parlement Européen sont désormais devenus déterminants.

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

Au cours des dernières années, les événements et l'actualité ont amené l'opinion publique à porter davantage son attention sur les thématiques justice et affaires intérieures, que ce soit la politique d'asile et d'immigration ou la lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme. 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]. Le soutien des milieux spécialisés est encore plus marqué, de même que celui des ressortissants des nouveaux Etats membres qui 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. L'intérêt croissant de nos partenaires de pays tiers pour traiter de ces domaines avec l'Union européenne en est une autre illustration.

De plus, l'importance grandissante de ces matières est reflétée dans la Communication de la Commission sur les **nouvelles perspectives financières, qui**

---

[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.

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, qui accentueraient de manière excessive les aspects relatifs à la sécurité. Si ce sentiment peut correspondre à certaines présentations médiatiques, **la construction européenne en ces matières 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 que la construction européenne consacre.**

- 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;

Malgré le volontarisme affiché dans les conclusions de Tampere et le constat que les Institutions de l'Union se sont rapidement appropriées leur esprit pour faire avancer l'espace de liberté, de sécurité et de justice dans le cadre de leurs compétences respectives, 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, n'hésitent pas à menacer de se servir du veto que constitue l'unanimité pour abaisser le niveau d'ambition des propositions de la Commission et rejeter les avis du Parlement européen.

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

[5] COM (2004) 101 du 10.2.2004.

assurer un caractère effectif aux instruments et décisions adoptées. Rappelons à cet égard que les décisions-cadre, instruments juridiques utilisés aux fins du rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres en matière de coopération policière et judiciaire pénale, n'ont pas d'effet direct, et que l'absence ou le caractère non-conforme de leur transposition au niveau national ne peut donner lieu à une action de la Commission devant la Cour de Justice.

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. Au-delà même de la volonté politique, c'est aux praticiens des Etats membres qu'il incombe d'utiliser, dans toutes leurs potentialités, les opportunités de coopération que leur ouvre la construction européenne. **Faire en sorte que les praticiens s'approprient réellement les nouveaux instruments adoptés sera certainement un des enjeux essentiels des années à venir.**

Les succès enregistrés sont importants. Des nombreuses mesures ont été adoptées pour faire de l'espace de liberté, sécurité et justice une réalité qui s'inscrit pleinement dans la construction d'une Europe politique au service des citoyens.

Pourtant, le degré d'ambition initiale - tant en terme de substance des décisions européennes que d'efficacité de leur mise en œuvre – a été limité par des contraintes d'ordre institutionnel, mais parfois aussi par un consensus politique insuffisant.

En cinq ans, les Etats membres ont appris à travailler ensemble dans un nouveau cadre institutionnel, mais la confiance mutuelle doit encore être renforcée, notamment dans certains domaines toujours considérés comme très sensibles. A terme, c'est aussi le degré de confiance mutuelle que s'accorderont les professionnels qui donnera leur plein effet aux décisions de l'Union.

Dans cette première phase de création de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, la politique des petits pas a, dès lors, souvent été la seule alternative possible pour progresser dans la réalisation du programme de Tampere.

Pour la Commission, l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice a constitué une priorité stratégique, réalisée avec la contribution importante de plusieurs politiques de l'Union.

1.2. Un contexte renouvelé

La réflexion sur l'achèvement du programme de Tampere et la formulation de nouvelles orientations doit se faire en gardant à l'esprit le contexte renouvelé dans lequel se situe l'Union européenne.

Il est clair que 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 en cours.

Cependant, il y a lieu de noter que les possibilités offertes par le Traité d'Amsterdam et de Nice devront être pleinement exploitées.

La Commission, comme prévu à l'article 67§2 du TCE, détient depuis le 1er mai 2004 le droit d'initiative législative exclusif en ce qui concerne les mesures du titre IV du traité pour lesquelles il y avait encore un pouvoir d'initiative législative partagée avec les Etats membres (immigration, asile, visas et frontières).

En ce qui concerne les modalités de prise de décision, depuis l'entrée en vigueur du Traité de Nice, le 1er février 2003, les mesures en matière de coopération judiciaire en matière civile, à l'exception du droit de la famille, sont adoptées en codécision. Pour les mesures relatives à la libre circulation des personnes, pour lesquelles la codécision s'appliquait déjà, la majorité qualifiée au sein du Conseil a remplacé la règle de l'unanimité.[6]

De même, depuis le 1er mai 2004, la majorité qualifiée s'applique pour les mesures concernant la politique de visas relatifs à la liste des pays tiers soumis à l'obligation de visas et au modèle type de visas[7] et la procédure de co-décision est d'application pour d'autres mesures concernant la délivrance des visas et le visa uniforme[8]. Les mesures relevant de la coopération administrative entre Etats membres (article 66 TCE) doivent également être adoptées à la majorité qualifiée.[9] En matière d'asile, la Commission se félicite du fait que l'adoption de la directive sur la qualification du statut de refugié et le récent accord politique sur la directive en matière de procédures d'asile, derniers instruments clés afin de compléter la première phase de la politique d'asile, ouvrent la perspective d'un passage à la procédure de codécision.[10]

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.[11] Le recours à ce dispositif immédiatement après le 1er mai serait dès lors légitime. Elle permettrait d'anticiper les effets du Traité

---

6 L'article 18§2 sur la libre circulation des personnes indique : « Si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour attendre cet objectif, et sauf si le traité a prévu des pouvoirs d'action à cet effet, le Conseil peut arrêter les dispositions visant à faciliter l'exercice des droits visés au paragraphe 1 ». Cela signifie que l'article 18§2 est une base juridique subsidiaire, c'est-à-dire applicable comme base juridique au cas où le traité n'a pas prévu des pouvoirs d'action à cet effet. Le paragraphe 3 de l'article 18 exclut la possibilité d'appliquer le paragraphe 2 aux dispositions concernant les passeports, les cartes d'identité, les titres de séjour ou tout autre document assimilé, ni aux dispositions concernant la sécurité sociale ou la protection sociale. Ce paragraphe ne préjuge pas du recours éventuel à d'autres articles du traité comme base juridique permettant d'adopter des dispositions dans ce domaine.

7 Article 62§2 b) i et iii

8 Article 62§2 b) ii et iv.

9 Le Protocole n. 35 annexé au traité de Nice prévoyait à partir du 1 mai 2004 le passage à la majorité qualifiée pour les mesures relatives à l'article 66 TCE.

10 L'article 67§5 du Traité de Nice spécifie que la procédure de codécision sera d'application pour les mesures prévues en matière d'asile (et plus spécifiquement les mesures prévues à l'article 63§1 et 63§2 a)) pour autant que le Conseil aura arrêté préalablement une législation communautaire définissant les règles communes et les principes essentiels régissant ces matières.

11 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.

Constitutionnel, en transférant sous le régime de la codécision tous les domaines restants du titre IV.

L'élargissement aura également pour effet d'augmenter considérablement le nombre de citoyens qui voudront bénéficier des avantages de vivre et de circuler dans un espace de liberté, de sécurité et de justice. Dans un environnement international qui peut susciter des inquiétudes, l'attente et la demande seront donc élevées en faveur de **"plus d'Europe",** celle-ci étant perçue, notamment dans les nouveaux Etats membres, comme seule à même d'assurer aux citoyens européens **le niveau de sécurité** auquel ils aspirent légitimement. De fait, **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, dans un espace aussi vaste que l'Union européenne élargie. **En cette matière où l'interdépendance est forte, les efforts isolés ne sauraient à eux seuls permettre d'assurer une sécurité adéquate.** Seule une action conjointe, étroitement coordonnée, et encadrée par des procédures de contrôle permettant de vérifier que les standards adoptés en commun sont effectivement respectés, permettra à tous de faire face aux menaces que font peser le crime organisé et le terrorisme.

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, de façon à pouvoir permettre le plus rapidement possible, et sur la base d'un processus d'évaluation prévu par l'acquis, leur pleine participation à Schengen et la levée des frontières internes.

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 pragmatiques 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.

Ce Document de Travail des Services de la Commission procédera à une analyse détaillée du degré de réalisation de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, avant d'esquisser de premières réflexions sur les priorités futures pour le développement et le renforcement de celui-ci.

2. LES REALISATIONS DE L'ESPACE DE LIBERTE, DE SECURITE ET DE JUSTICE

Le traité, le programme de Tampere, les Conseils européens successifs, le Plan d'Action de Vienne, la Stratégie pour le Millenium, le Programme de Reconnaissance Mutuelle et le Plan d'Action contre la Drogue fixaient des priorités

qui constituent aujourd'hui le cadre de **l'évaluation de ce qui a été réalisé**.[12] Au-delà du bilan des actions déjà accomplies, et afin d'avoir une vue d'ensemble, **une référence sera également faite aux travaux en cours ou sur le point d'être lancés**.

2.1. Les politiques d'asile et d'immigration

L'un des objectifs clés du programme de Tampere était l'élaboration de politiques communes dans les domaines de l'asile et de l'immigration, qui tiennent également compte de la nécessité d'exercer un contrôle cohérent aux frontières extérieures. Ces politiques communes reposent sur quatre principes:

- la gestion des flux migratoires ;

- le traitement équitable pour les ressortissants de pays tiers ;

- un régime d'asile européen commun ;

- le partenariat avec les pays d'origine et de transit.

2.1.1. La gestion des flux migratoires

Le Conseil européen de Tampere a affirmé avec force la **nécessité de combattre à sa source l'immigration illégale**, notamment en s'attaquant à ceux qui se livrent à la traite des êtres humains, à l'aide à l'immigration illégale et à l'exploitation économique des migrants. Dans ce domaine, la Commission a joué un rôle central et sur la base de ses Communications, le Conseil a adopté en particulier **trois plans d'actions** dont la mise en œuvre est en cours et qui concernent: **la lutte contre l'immigration illégale, la gestion des frontières extérieures et la politique de retour**.

Ceci s'est également traduit par l'adoption d'instruments législatifs, tels que la directive définissant une procédure commune, qui donnera la possibilité de résider légalement sur le territoire de l'Union aux victimes du trafic qui décident de coopérer avec les autorités nationales compétentes. On constate toutefois des retards dans la transposition nationale, comme c'est le cas pour la reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement des ressortissants de pays tiers.

Dans ce contexte, même si les résultats atteints à ce jour sont restés modestes, la politique de retour a acquis une importance croissante. La Commission a d'ores et déjà annoncé qu'elle entendait donner une **nouvelle impulsion à cette politique,** notamment à travers le soutien financier d'actions préparatoires. De manière générale, il a été considéré nécessaire de **renforcer la coopération administrative**. Le **programme ARGO** offre des possibilités en ce sens, mais il reste sous-utilisé.

Par contre, des progrès significatifs peuvent être observés dans les politiques de **contrôle de l'accès au territoire**.

---

[12] 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.

2.1.1.1. La gestion intégrée des frontières extérieures

La gestion intégrée des frontières extérieures est un concept récent. Suite aux événements du 11 septembre 2001 qui ont mis en exergue l'importance de la sécurité des frontières extérieures, le Conseil européen de Laeken a demandé **de définir des mécanismes de coopération** et a affirmé la nécessité d'étudier la **création de services communs de contrôle.**

Cette priorité s'est encore renforcée suite aux événements tragiques qui se sont succédés, notamment aux frontières maritimes. Sur la base de la Communication de la Commission de mai 2002, un plan d'action a été approuvé lors du Conseil européen de Séville. Le Conseil européen de Thessalonique a consolidé cette politique, mettant l'**accent sur la coopération opérationnelle** à travers une première évaluation des actions menées par les Etats membres et demandant la **création d'une structure communautaire permanente**. En outre, le **principe de la contribution budgétaire communautaire** pour la gestion des frontières extérieures a été agréé.

L'action communautaire a donc porté sur deux volets principaux: opérationnel et législatif.

L'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union, qui devrait être en fonction à partir de 2005, s'occupera de coordonner les opérations de coopération entre Etats membres, de la formation, de l'analyse des risques, du suivi de la recherche des technologies applicables aux frontières, d'assister et de soutenir les Etats membres lors de l'organisation d'opérations conjointes pour le retour.

En outre, afin de prendre en compte les besoins d'une Europe élargie ainsi que la nécessité de répondre à de nouvelles fonctionnalités, la Commission est en train de développer une nouvelle génération du Système d'Information Schengen (SIS II)**,** qui permettra à terme la levée des contrôles aux frontières intérieures des nouveaux Etats membres.

Le Conseil européen avait mis en exergue la nécessité que l'action au niveau communautaire garantisse un partage équitable des responsabilités, y compris un partage de la charge financière. Ce concept a été repris dans la Communication de la Commission de février 2004 sur les nouvelles perspectives financières[13], selon laquelle ce volet, et en particulier sa dimension frontières extérieures, représentera une des grandes priorités dans la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice. Le principe de solidarité est d'ailleurs également inscrit dans le projet de Traité Constitutionnel.

Pour ce qui est du volet législatif, la Commission a entamé un exercice complexe de **refonte de l'acquis en matière de frontières extérieures**, qui constituera un véritable code en la matière.

[13] COM (2004) 101 du 10.2.2004.

2.1.1.2. La politique des visas

Dans le contexte de la politiques des visas, les premières propositions afin de sécuriser les documents de voyage et de résidence ont été présentées juste après le 11 septembre 2001. Toutefois, l'élément le plus important dans cette logique est certainement l'**introduction d'éléments biométriques** demandée par le Conseil européen de Thessalonique et proposée par la Commission en ce qui concerne les visas, les titres de séjour et les passeports des citoyens de l'Union.

D'autre part, l'Union est en train de développer un **Système d'information sur les visas** (VIS). L'introduction de ce système répond à des préoccupations de sécurité ainsi qu'à la volonté de disposer d'un instrument efficace pour gérer la politique commune des visas et contribuer notamment à la lutte contre l'immigration clandestine.

Pour le futur proche, il convient d'agir sur la mise en œuvre de l'acquis en matière de visas, notamment à travers l'**approfondissement de la coopération consulaire**. Dans ce contexte, l'idée d'un **bureau commun des visas** pourrait voir le jour.

2.1.2. Le traitement équitable pour les ressortissants des pays tiers

Dès sa Communication de novembre 2000, la Commission a souligné que **l'immigration légale constitue une ressource**, notamment pour un continent qui connaît un vieillissement accéléré de sa population[14].

Le Conseil a jeté les **bases d'une politique commune** en adoptant les **directives sur le regroupement familial et sur le statut des résidents de longue durée**, ainsi qu'en parvenant à un **accord sur l'admission des ressortissants des pays tiers à des fins d'étude**. Il s'agit d'un premier pas important vers un régime général permettant d'assurer un traitement équitable des ressortissants des pays tiers. Ces instruments ont été complétés par l'adoption d'une proposition visant à réguler l'admission à des fins de recherche.[15]

Ces progrès sont cependant en deçà des ambitions initiales et doivent faire l'objet d'une appréciation mitigée. Dans la ligne de sa Communication de 2003 sur l'immigration, l'intégration et l'emploi, la Commission a estimé qu'il faut poursuivre les efforts. La prise en compte de l'immigration dans le contexte plus large de l'évaluation démographique, économique et sociale de l'Union, est encourageante. Un document de consultation sur l'admission des ressortissants des pays tiers à fins d'emploi devrait être lancé prochainement.

De plus, l'étude sur les liens entre immigration légale et illégale va permettre d'identifier des pistes concrètes pour l'action future.

La Commission est, par ailleurs, en train de présenter son premier rapport annuel sur l'immigration et l'intégration. Le Conseil européen de Thessalonique a reconnu que la question de **l'intégration harmonieuse des immigrants légaux dans les sociétés**

---

14 Il suffit de mentionner que l'âge moyen en Europe serait de 52.7 ans en 2050 à immigration et natalité constantes.

15 COM (2004)178 du 16 mars 2004.

de l'UE devrait être étudiée plus en profondeur. La Commission a lancé des projets pilotes (INTI) en 2003 et un réseau de points de contact nationaux développe des bonnes pratiques.

Enfin, l'ensemble de ces actions doit s'accompagner d'un **renforcement de la lutte contre le racisme et la xénophobie**. Dans ce domaine deux directives ont été adoptées en 2000, tandis que les travaux sur le projet de décision-cadre de lutte contre le racisme et la xénophobie sont bloqués. Dans le cadre de sa stratégie pour combattre toute forme de racisme et discrimination raciale, l'action de la Commission s'est concentrée en particulier sur la situation des Roms et des autres minorités ethniques dans l'Europe élargie, ainsi que sur la lutte contre l'islamophobie et l'anti-sémitisme. L'Observatoire de Vienne contre le Racisme et la Xénophobie collecte et analyse les cas de racisme et xénophobie dans l'Union.

2.1.3. La politique d'asile

Le Conseil européen de Tampere identifiait deux phases pour le développement d'une politique commune d'asile.

La première phase consistait à **adopter des normes minimales communes**. La première phase du régime d'asile européen commun a été accomplie: **l'Union s'est dotée de quatre instruments qui étaient demandés à Tampere**[16] et la politique de l'asile a ainsi été complètement communautarisée dans sa substance. Dans ce domaine, l'UNHCR a été un partenaire précieux et cette bonne coopération devrait se poursuivre.

En particulier, il y a lieu de rappeler que le Conseil est parvenu, le 30 avril 2004, à l'adoption formelle de la directive relative à une définition commune du statut de réfugié ou de personne nécessitant une protection subsidiaire, qui énonce les droits liés à chacun de ses statuts. A la même date, le Conseil est également parvenu à un accord politique sur la directive relative aux procédures d'asile, lesquelles seront soumises aux mêmes normes minimales dans toute l'Union. Ces directives, ainsi que les autres instruments en matière d'asiles qui avaient été déjà adoptés par le Conseil, assurent un niveau minimum de protection et de garanties procédurales dans tous les Etats membres à ceux qui ont réellement besoin de protection internationale, tout en évitant les demandes d'asile abusives qui portent atteinte à la crédibilité du régime.

Avec l'adoption de ces mesures, l'Union entre ainsi dans la **deuxième phase de la politique commune d'asile**, qui devrait déboucher à long terme sur une **procédure d'asile commune et un statut uniforme**.

Au niveau financier, le **Fond européen des Réfugiés** concrétise la solidarité financière des Etats membres dans la mise en œuvre de la politique commune

16 Il s'agit de la définition des normes minimales pour les conditions d'accueil des demandeurs d'asile; de l'introduction d'un système plus clair pour la détermination de l'Etat responsable pour examiner une demande d'asile et, en complément à cela, la mise en oeuvre d'EURODAC, un système qui permet de comparer les empreintes digitales des demandeurs d'asile et qui est opérationnel depuis janvier 2003 ; la directive sur la définition commune du statut de réfugié et fixant une approche commune de la protection subsidiaire et la directive concernant les procédures d'asile.

d'asile.[17] En outre, comme demandé à Tampere, un instrument permettant de **faire face à l'afflux massif de personnes déplacées** et de mettre en place un **régime de protection temporaire et des schémas de solidarité**, a été crée.

Enfin, une réflexion a été lancée par la Commission, en ligne avec l'agenda pour la protection promu par le UNHCR, sur la dimension externe de cette politique. Il s'agit de s'engager dans la **modernisation du système de protection internationale** et de permettre une **amélioration de la gestion des systèmes d'asile**, afin d'assurer une entrée plus ordonnée des personnes qui requièrent la protection internationale, ainsi que d'améliorer la capacité de protection dans les régions d'origine.

En conclusion, il faut constater qu'à défaut d'une politique d'immigration économique claire, nombre d'immigrants tentent d'utiliser la voie de la demande d'asile. Cela a pour effet de créer une confusion entre migration économique et persécution politique et d'empêcher une réelle progression de la législation en matière d'asile[18], alors que celui-ci est un droit, reconnu par les Conventions internationales.

2.1.4. Le partenariat avec les pays d'origine

Le développement d'une approche globale des migrations intégrant à la fois les aspects politiques, les questions des droits de l'homme et les aspects de développement des pays et régions d'origine et de transit étaient une demande du Conseil européen de Tampere.

La Commission a donné une première importante impulsion dans sa Communication sur la migration et le développement en décembre 2002 en s'engageant notamment à introduire systématiquement les questions d'immigration dans le dialogue politique de la Communauté avec les pays tiers et à renforcer la coopération dans ce domaine.

Des priorités ont également été définies par le Conseil européen de Séville. Le Conseil, dans ses conclusions de mai 2003, et sur la base de la Communication de la Commission de décembre 2002, a établi un agenda important pour le traitement de la question délicate des rapports entre migration et développement. En outre, le Conseil, en décembre 2003, sur la base du mandat de Thessalonique, a demandé la mise en place d'un **mécanisme d'évaluation des relations avec les pays tiers dans la lutte contre l'immigration illégale**, destiné à devenir un instrument de pilotage de ce volet de la politique d'immigration.

Dans ce cadre, une attention particulière doit être accordée à la **politique commune de réadmission**[19], dont l'importance avait déjà été affirmée à Tampere. Des premiers succès ont été enregistrés mais, à la demande du Conseil européen, la Commission devra saisir progressivement le Conseil de réflexions sur les moyens de poursuivre

---

17 Quelques 146 millions ont été utilisés dans les dernières quatre années pour soutenir ces efforts d'accueil des demandeurs d'asile, leur retour volontaire et l'intégration des réfugiés. La Commission a proposé d'étendre ce programme à la période 2005-2010 et d'en accroître les moyens.

18 Au niveau européen les demandes d'asile atteignent, en moyenne, un taux de rejet de 80%.

19 La Commission a été autorisée à négocier onze accords de réadmission avec le Maroc, le Sri Lanka, la Russie, le Pakistan, Hong Kong, Macao, l'Ukraine, l'Algérie, l'Albanie, la Chine et la Turquie. Les négociations se sont conclues avec Hong Kong, Macao, le Sri Lanka et l'Albanie. Avec les autres pays les progrès ont été lents et les négociations sont encore en cours.

plus efficacement les objectifs d'une telle politique, notamment en termes de mesures incitatives et de cohérence géographique.

Comme premier signe tangible de solidarité, il y a lieu de rappeler l'adoption récente d'un instrument créant le **programme AENEAS** (2004-2008), qui prévoit 250 millions pour l'assistance aux pays tiers dans le domaine de l'immigration et de l'asile.

Les fondements d'une **politique commune de l'immigration et de l'asile** sont désormais en place, concrétisant ainsi l'approche globale et équilibrée voulue à Tampere. Même si le niveau d'ambition peut sembler généralement limité, les normes minimales communes appelées à constituer la **première phase d'un régime d'asile commun** ont été adoptées, ouvrant ainsi la voie pour la réalisation d'une seconde phase, qui devrait être facilitée par l'adoption de bases juridiques appropriées dans le Traité constitutionnel.

Des éléments significatifs du cadre commun nécessaire pour une approche positive de l'immigration légale ont été approuvés et le Conseil européen de Thessalonique a clairement signalé l'importance qu'il convenait d'attacher à la question de l'**intégration**. Par contre, l'Union n'est pas encore parvenue à se doter d'un concept commun en matière d'admission à des fins économiques. Confirmant sans ambiguïté la responsabilité des Etats membres en ce qui concerne la fixation des volumes d'entrée des ressortissants des pays tiers en provenance de pays tiers sur leur territoire à des fins d'emploi salarié ou non salarié, le futur Traité devrait contribuer à un contexte facilitant d'indispensables progrès en cette matière.

A travers l'adoption de trois plans d'action ambitieux, l'Union européenne s'est dotée d'une stratégie cohérente concernant la maîtrise de l'immigration illégale, grâce notamment à une amélioration des contrôles aux frontières extérieures. Il importe maintenant de concrétiser ces orientations par l'adoption des instruments législatifs nécessaires et, surtout, par un indispensable renforcement des coopérations administratives. Le développement rapide de l'**agence pour le contrôle aux frontières extérieures** sera à cet égard un enjeu essentiel. En outre, une attention toute particulière devra être accordée à la mise en place d'une véritable coopération en matière de retour.

Enfin, une approche conjointe de la **gestion des flux migratoires** avec les pays tiers a clairement été identifiée comme une considération prioritaire dans le cadre des relations extérieures de l'Union européenne. Ici encore, des premiers pas ont été accomplis mais cette orientation ferme devra maintenant être confirmée spécialement par une offre substantielle de coopération financière et technique.

2.2. Un espace européen de justice en matière civile et pénale

2.2.1. Le développement de l'espace judiciaire civil

Des progrès ont été réalisés dans la coopération judiciaire en matière civile depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, qui l'a communautarisée, en particulier en ce qui concerne la mise en œuvre du principe de reconnaissance mutuelle, pierre angulaire de la construction de l'espace européen de justice. Les recommandations de Tampere se sont concrétisées dans des instruments législatifs: pas moins de huit

règlements, deux directives et une décision du Conseil ont été adoptés depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam.[20] Deux propositions législatives sont actuellement en discussion au sein des institutions communautaires, et la Commission en présentera encore deux autres avant la fin 2004.[21]

En cette matière, la construction européenne permet d'offrir des solutions concrètes aux problèmes que les citoyens et les entreprises rencontrent pour faire valoir leurs droits dans une Union sans frontières intérieures et dans un monde de plus en plus globalisé.

2.2.1.1. Un meilleur accès à la justice en Europe

Une série d'actions a été menée afin d'améliorer l'accès à la justice par les citoyens et les entreprises, selon les recommandations de Tampere. L'un des instruments clés est certainement la **directive sur l'aide judiciaire**, même si le niveau d'ambition du texte adopté est plus modeste que celuisouhaité, notamment parce que le Conseil en a restreint le champ d'application aux affaires transfrontalières. De même, la **directive sur l'indemnisation des victimes de la criminalité** qui répond à l'attente des citoyens en matière d'indemnisation dans tous les Etats membres a été adoptée.

Les travaux approfondis qui ont également été menés dans le domaine des **méthodes alternatives de résolution** des conflits devraient permettre, en 2004, l'élaboration avec les milieux intéressés d'un code de conduite sur la médiation, et la présentation par la Commission d'une directive visant à faciliter et promouvoir la médiation.

Comme prévu à Tampere, un nombre considérable de **formulaires harmonisés** a été développé dans le cadre des instruments législatifs adoptés ou en cours d'adoption (par exemple, pour la transmission des actes, l'obtention de preuves et la transmission de demandes d'aide judiciaire entre Etats membres). Ces formulaires sont accessibles aux utilisateurs et aux professionnels par le biais d'Internet (Atlas Judiciaire Européen civil).

Avec la récente proposition de la Commission visant à créer **une injonction de payer européenne** et sa future proposition sur le **traitement par les tribunaux des petits litiges** (qui sera présentée cette année), les travaux législatifs devant mener à la mise en place de procédures judiciaires simplifiées démarrent après des travaux préparatoires approfondis.

En ce qui concerne les **obligations alimentaires**, un livre vert a été récemment présenté par la Commission en vue de lancer les travaux visant à améliorer leur recouvrement.

---

20 Un Document de Travail des Services de la Commission détaille la liste des principales propositions législatives adoptées dans le cadre du programme de Tampere.

21 Les discussions ont été entamées pour la proposition de règlement sur la loi applicable aux obligations non contractuelles (Rome II) et la proposition de règlement instituant une procédure européenne d'injonction de payer. Au cours de 2004, la Commission a l'intention de présenter une proposition de directive sur les méthodes alternatives de résolution des conflits et une proposition de directive sur le traitement par les tribunaux des petits litiges.

Enfin, le « système d'information facile d'accès» pour les citoyens demandé par Tampere a été mis en place par la Commission, en étroite collaboration avec les Etats membres, dans le cadre du **Réseau judiciaire européen en matière civile**.

2.2.1.2. La reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires en matière civile

En 2000, dans le domaine civil et commercial en général, la Communauté s'est dotée d'un **règlement (le règlement dit "Bruxelles I") établissant des règles communes relatives à la compétence internationale des tribunaux** et établissant un système très allégé relatif à la reconnaissance et l'exécution des décisions judiciaires. La Communauté a également adopté un instrument spécifique en matière de **faillite.** Ces textes opèrent notamment des clarifications très bénéfiques au fonctionnement de la vie économique. De même, un règlement relatif à la **reconnaissance des décisions relatives au divorce** (incluant, dans certaines conditions très limitées, les décisions relatives à la responsabilité parentale), connu comme le « règlement **Bruxelles II** » a été adopté.

Cependant, la mise en œuvre du principe de reconnaissance mutuelle dans le domaine de la coopération judiciaire civile vise, à terme, la suppression de toutes les mesures intermédiaires pour l'exécution des décisions judiciaires émanant d'autres Etats membres (exequatur). Ce principe est en quelque sorte appelé à jouer le même rôle clé que dans le contexte du marché intérieur : il s'agit ici, en matière judiciaire, de s'assurer que les décisions prononcées dans un Etat membre puissent "circuler" librement dans tous les autres Etats membres et y soient exécutées comme s'il s'agissait de décisions nationales. Cet objectif doit être atteint de manière progressive, comme le prévoit le Programme de Reconnaissance Mutuelle.

Deux nouveaux règlements récemment adoptés réalisent déjà cet objectif ultime dans certains domaines spécifiques: les créances non contestées et certaines décisions relatives à la responsabilité parentale. La future proposition relative aux petits litiges visera à faire de même.

Le **droit de la famille** est l'un de ceux qui a connu des progrès particulièrement significatifs. En 2003, la Communauté s'est dotée d'un règlement unique portant sur la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution de toute décision judiciaire en matière matrimoniale et de responsabilité parentale, y compris celles qui sont prises à l'égard des enfants des couples non mariés et celles qui sont rendues indépendamment de procédures de divorce ou de séparation.

Ce nouveau règlement vient, en effet, instituer un véritable **espace judiciaire européen en matière de responsabilité parentale**, jusqu'alors inexistant. L'abolition de l'exequatur pour les décisions relatives aux droits de visite facilitera l'exercice transfrontalier de ces droits et, par conséquent, le maintien des liens familiaux. En outre, ce nouvel instrument législatif offre une solution juste et efficace aux enlèvements parentaux et aura un impact majeur au niveau de la prévention de ces événements souvent dramatiques.

Dans des cas d'enlèvement parentaux d'enfants d'un Etat membre à un autre, le nouveau règlement établit le principe du retour immédiat de l'enfant. Ce principe ne pourra être écarté par le juge du pays vers lequel l'enfant a été déplacé que dans des situations véritablement exceptionnelles, et le litige devra alors être déféré dans des

délais très courts au juge du pays où l'enfant avait sa résidence habituelle avant l'enlèvement. Celui-ci reste, en effet, compétent pour décider du fond de la question et aura donc le dernier mot sur le retour de l'enfant. L'exequatur ayant été supprimé pour ces litiges, les décisions prises par ce juge seront exécutées automatiquement dans l'Etat où se trouve l'enfant.

Enfin, tant Tampere que le Programme de Reconnaissance Mutuelle ont reconnu l'importance d'adopter des **mesures d'accompagnement destinées à faciliter la reconnaissance mutuelle**. Une de ces mesures est l'adoption de règles communes relatives à la détermination de la loi applicable. A cet égard, des avancées se sont déjà produites dans le domaine des obligations contractuelles (un livre vert a déjà été adopté visant à transformer la Convention de Rome de 1980 en un Règlement) et non contractuelles (la Commission a présenté une proposition législative).

2.2.1.3. Une coopération judiciaire plus intégrée

Des **contacts directs** entre Cours, tribunaux et autorités judiciaires des différents Etats membres ont déjà été rendus possibles en ce qui concerne la transmission des actes judiciaires et extrajudiciaires, ainsi que pour l'obtention de preuves, par l'adoption de deux règlements communautaires. Ces instruments ont aussi introduit des nouveautés telles que la notification directe des actes par la poste d'un Etat membre à un autre et l'obtention directe de la preuve par un tribunal dans un Etat membre autre que le sien.

La création du **Réseau Judiciaire Civil** par une décision du Conseil a également permis de mettre à disposition des autorités judiciaires locales des points de contact qui doivent leur apporter une assistance pratique et effective lorsqu'elles sont confrontées à une procédure présentant des éléments à caractère transfrontière.

2.2.1.4. Une convergence accrue dans le domaine du droit civil

En ce qui concerne le droit substantiel, la Commission s'est efforcée de donner suite à la demande des institutions communautaires d'étudier les besoins d'un rapprochement du droit civil matériel en général. Ainsi, avec le **projet "Droit européen des contrats"**, elle a lancé un processus consultatif de longue durée afin d'étudier les moyens les plus appropriés de traiter, au niveau européen, les problèmes découlant des divergences entre les différents droits des contrats et de trouver les solutions adéquates pour accroître en particulier la cohérence entre les différents instruments de droit communautaire existant en la matière.

2.2.1.5. La dimension externe de l'espace européen de justice en matière civile et commerciale

Le développement de l'acquis communautaire dans le domaine de la coopération civile a eu comme conséquence juridique **l'attribution à la Communauté de compétences externes en la matière.** Ainsi, depuis le Traité d'Amsterdam, la Communauté, de simple observatrice des processus internationaux dans le domaine de la coopération civile qu'elle était, s'est muée en participante active aux négociations internationales touchant à ces matières au sein de différentes enceintes internationales, en particulier le Conseil de l'Europe et la Conférence de La Haye, mais également d'autres organisations telles que Unidroit, l'OMI, l'OCDE, etc. Ceci

est d'autant plus important que la coopération civile constitue, au niveau international, tout comme à l'intérieur de l'Union, un domaine en pleine expansion.

Différentes négociations internationales sont actuellement en cours. Tel est le cas notamment des négociations relatives à une nouvelle Convention de Lugano, des négociations à La Haye relatives à une Convention sur les clauses d'élection de for et celles relatives à une Convention sur les obligations alimentaires et, enfin, des négociations relatives à l'adhésion de la Communauté à la Conférence de La Haye. En outre, plusieurs propositions relatives à la signature ou la ratification de différentes Conventions internationales se trouvent sur la table du Conseil.

Les progrès en matière de coopération judiciaire civile sont remarquables, ce qui est essentiel dans un domaine qui touche de près la vie quotidienne des citoyens et des entreprises de l'Europe.

La mise en œuvre du principe de **reconnaissance mutuelle** s'est concrétisée par l'adoption de textes importants concernant notamment la **vie économique** (faillite, créances non contestées, simplification et détermination de la compétence internationale des tribunaux), ou la **matière familiale** (divorce, responsabilité parentale). L'Union s'est par ailleurs attachée à faciliter l'accès à la justice pour les citoyens et les entreprises, à favoriser la coopération entre les juges et à développer une politique d'information sur les droits civils tant en direction des citoyens que des professionnels.

2.2.2. Le développement de l'espace judiciaire pénal

Dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale, une partie substantielle du programme de Tampere a été réalisée. Depuis le Conseil européen de Tampere, non moins de 23 décisions-cadre et décisions ont été adoptées ou sont en cours d'adoption, ainsi qu'une convention, un protocole et trois accords internationaux ont été signés avec des pays tiers[22].

Cette politique s'est développée dans quatre directions principales: le rapprochement des incriminations et des sanctions pour certaines infractions, et ponctuellement de certains éléments de procédure, la mise en œuvre du principe de reconnaissance mutuelle, le renforcement des mécanismes de coopération, la mise en œuvre des compétences externes.

2.2.2.1. Le rapprochement des législations en matière pénale

L'objectif du rapprochement des législations est d'éviter que les criminels ne tirent profit des différences entre les législations nationales, et de donner aux citoyens un sentiment commun de justice.

Tous les principaux domaines, identifiés à Tampere, dans lesquels la criminalité internationale pourrait prospérer en profitant de la suppression des contrôles aux frontières intérieures de l'Union, ont donné lieu à un rapprochement des législations, sur base des dispositions du Titre VI du Traité sur l'Union européenne**.**

[22] Un Document de Travail des Services de la Commission détaille la liste des principales propositions législatives adoptées dans le cadre du programme de Tampere.

Il s'agit d'instruments établissant des définitions, incriminations et sanctions communes en matière de traite des être humains, d'aide à l'immigration illégale, d'exploitation sexuelle des enfants, de terrorisme, de crimes financiers, de criminalité informatique et de trafic de drogue. De même, les phénomènes criminels pouvant se diffuser sur le territoire sans que les frontières ne constituent un obstacle, tels que les atteintes à l'environnement, ont donné lieu à des propositions de la Commission, sur base des dispositions pertinentes du Traité sur l'Union européenne (TUE) ou du Traité instituant la Communauté européenne (dispositions dites du premier pilier).

Néanmoins, un **travail d'approfondissement reste à faire**. L'exigence de l'unanimité a conduit soit à des blocages insurmontables (comme pour l'instrument pour la lutte au racisme et la xénophobie) soit à limiter l'harmonisation au plus petit dénominateur commun. Pour les incriminations, la plupart des instruments adoptés prévoient des exceptions ou des dérogations, prix à payer pour leur adoption. Concernant le rapprochement des peines, la portée des instruments est souvent encore limitée, notamment en raison des mécanismes de « fourchette » utilisés. Les premières évaluations menées par la Commission sur la mise en œuvre des décisions-cadre font apparaître des différences importantes entre le niveau des peines des Etats membres, que le processus de rapprochement n'a que modérément atténuées. Enfin, l'Union devra se pencher tant sur la question des amendes que sur celles du champ d'application des peines alternatives.

De même, l'Union va se doter d'un dispositif harmonisé en matière de confiscation, permettant de prononcer, dans certains cas, la confiscation de certains biens au-delà du produit direct de l'infraction.

Concernant les procédures pénales, des avancées peuvent être notées, tels que le fait de conférer des droits minimaux équivalents aux victimes d'infractions pénales quel que soit le lieu de déroulement de la procédure.

Un volet important que la Commission est en train de promouvoir concerne le **rapprochement des procédures pénales notamment en matière de garanties procédurales minimales** offertes aux suspects et aux prévenus[23]. Il s'agit là de mesures nécessaires en vue d'établir les conditions d'une vraie confiance mutuelle.

Enfin, **l'Union doit aborder de manière cohérente la question des aspects pénaux des politiques communautaires**. La politique pénale doit trouver sa place à part entière au sein des politiques de l'Union. Des événements tragiques récents, tels que le naufrage de l'Erika ou du Prestige ont prouvé que l'action de la Communauté doit pouvoir, chaque fois que nécessaire, avoir des prolongements en matière pénale. Rappelons enfin que le rapprochement des législations pénales est un élément important pour faciliter la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires.

2.2.2.2. La reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires en matière pénale

La mise en œuvre du programme de reconnaissance mutuelle figure parmi les domaines les plus prometteurs en matière de justice pénale au niveau européen.

---

[23] En particulier, la Commission a récemment adopté une proposition de decision-cadre du Conseil relative à certains droits procéduraux accordés dans le cadre des procédures pénales dans l'Union européenne. COM (2004) 328 du 28.04.2004.

Comme dans le domaine civil, le principe de reconnaissance mutuelle doit conduire à ce que les décisions prononcées dans un Etat membre puissent "circuler" librement dans les autres Etats membres et y être exécutées comme des décisions nationales. **La moitié environ des mesures envisagées par le programme de reconnaissance mutuelle ont été adoptées ou sont en cours d'adoption.** L'adoption de la **décision-cadre sur le mandat d'arrêt européen** constitue certainement un des éléments les plus marquants en ce domaine. Sa transposition a certes subi des retards. Néanmoins, les **premiers cas traités**, **montrent que** ce mécanisme **fonctionne bien** et constitue un réel progrès pour la justice dans l'Union. Supprimant la compétence de l'autorité politique pour prendre la décision d'extradition, **le mandat d'arrêt européen renforce l'autorité et l'indépendance des autorités judiciaires**, traditionnelles garantes du respect des libertés.

La mise en œuvre par les Etats membres des autres instruments, relatifs au **gel des avoirs et des éléments de preuve**, au **recouvrement des amendes** et à **l'exécution dans l'Union des décisions de confiscation**, devrait permettre à la justice pénale de gagner en efficacité. Enfin, le projet de création d'un **mandat d'obtention des preuves** constitue le premier pas vers un futur système global unique facilitant la reconnaissance mutuelle des preuves dans l'Union.

2.2.2.3. Une coopération judiciaire plus intégrée

Le **Réseau judiciaire européen** créé en 1998 a été le premier outil permettant aux praticiens de la justice de disposer de points de contact pour la coopération judiciaire pénale sur le territoire de l'Union.

La création d'**Eurojust** a permis de doter l'Union d'un organe de coordination des enquêtes pénales. En particulier, Eurojust a pour objectif de développer la coordination et la coopération entre investigateurs et magistrats s'occupant de criminalité organisée et de terrorisme.

Eu égard aux enjeux de la lutte contre la fraude aux intérêts financiers communautaires, la Commission a également proposé la **création d'un parquet européen** compétent dans ces matières.[24]

L'adoption de la décision-cadre sur les **équipes communes d'enquête** est une autre expression de la volonté de développer une coopération judiciaire intégrée. Elle a permis l'entrée en vigueur plus rapide de certaines des dispositions de la **Convention européenne d'entraide du 29 mai 2000**, qui, comme le **Protocole du 16 octobre 2001,** souffre toujours d'une absence de ratification par la plupart des Etats membres.

L'amélioration de la coopération judiciaire suppose une connaissance réciproque. A la demande du Parlement européen, la Commission est en train de mettre en place un **programme d'échanges** à l'attention des magistrats qui, tant dans le domaine civil que pénal, permettra de renforcer l'émergence d'une culture judiciaire commune.

[24] Il est à noter que le projet de Constitution retient cette idée dans son article III-175.

2.2.2.4. La dimension externe de l'espace européen de justice en matière pénale

Suite aux attentats du 11 septembre 2001, l'Union a signé **deux accords de coopération judiciaire, en matière d'extradition et d'entraide, avec les Etats-Unis**.

De même, un **accord a été conclu avec l'Islande et la Norvège en matière d'entraide**, et des négociations sont en cours pour étendre à ces deux Etats, membres de l'espace Schengen, certains mécanismes du mandat d'arrêt européen.

L'Union, en négociant pour un ensemble de plus de 450 millions d'habitants à partir du 1 mai 2004, dispose d'un levier important pour faire valoir ses valeurs, notamment en matière de protection des droits fondamentaux. Il faut noter que, dans l'accord avec les Etats-Unis, l'Union a obtenu, notamment en ce qui concerne la peine de mort, des garanties supérieures aux dispositions contenues dans la plupart des textes bilatéraux.

Les réalisations de l'Union Européenne en matière de coopération judiciaire pénale sont significatives. L'entrée en vigueur du **mandat d'arrêt européen** et la **création d'Eurojust** notamment, sont la preuve de la détermination de l'Union à œuvrer en faveur d'une coopération judiciaire plus efficace et plus intégrée.

Un travail important a été réalisé en matière de **rapprochement des législations**. Les résultats sont néanmoins parfois décevants, tant en ce qui concerne l'ambition des textes adoptés, que **leur mise en œuvre**. L'évaluation de celle-ci constituera un axe essentiel pour l'avenir. **La reconnaissance mutuelle** est le domaine qui a permis les avancées les plus significatives**.** Elle restera un axe essentiel pour le développement de l'espace judiciaire européen mais sa portée dépendra étroitement du degré de **confiance mutuelle** que s'accorderont les Etats membres dans une Europe élargie.

2.3. La lutte contre la criminalité à l'échelle de l'Union

Outre les mesures liées au rapprochement des législations afin de combattre la criminalité organisée et transnationale, ainsi que le terrorisme, d'autres instruments ont été mis en place pour combattre la criminalité et développer la coopération policière et douanière au cours de ces dernières années, notamment sur la base des priorités fixées à Tampere, le Plan d'Action de Vienne et de la Stratégie du Millenium.

Dans ce cadre, il y a lieu de regretter une certaine tendance du Conseil à adopter des instruments non contraignants, et il serait souhaitable de se concentrer davantage sur les priorités établies. La transposition des mesures adoptées devrait être accélérée et un système général d'évaluation tant de la mise en œuvre des mesures au niveau national que de leur efficacité devrait être développé.

Il est clair que la lutte contre la criminalité transfrontalière n'implique pas seulement **une action équilibrée et cohérente** de la part du législateur, mais aussi et surtout des **moyens opérationnels efficaces**.

2.3.1. La prévention de la criminalité au niveau de l'Union

Conformément au mandat du Conseil européen de Tampere, la Commission, dans sa première Communication de novembre 2000[25], avait lancé le débat sur les domaines prioritaires (délinquance chez les jeunes, criminalité urbaine et celle liée à la drogue) et amorcé une stratégie au niveau européen, comprenant la mise en place du **Réseau européen de prévention de la criminalité** et la création du programme financier Hippocrate (remplacé ensuite par un programme plus large, le programme AGIS).

Les bons résultats obtenus, notamment en terme d'échange des bonnes pratiques, d'information mutuelle, d'amélioration de la comparabilité et d'échange des statistiques, conduisent la Commission à considérer que la **prévention** devrait constituer un domaine d'action spécifique dans le cadre de l'Union européenne, tel que précisé dans sa récente Communication du 16 avril 2004[26]. La coopération au niveau de l'Union peut avoir un effet important de facilitation et de soutien, sans toutefois se substituer aux politiques nationales des Etats membres, qui ont la responsabilité première dans la mise en place des politiques de prévention de la criminalité et de la délinquance.

L'évaluation du Réseau prévue pour 2004, devrait conduire à une réflexion sur l'amélioration de sa structure et de son fonctionnement.[27]

Par ailleurs, en matière de prévention contre le crime organisé, des mesures telles que la création d'un **Forum européen** ont été mises en place.

2.3.2. Intensifier la coopération dans la lutte contre la criminalité

La création d'**équipes communes d'enquête**, telle que demandée à Tampere, devrait permettre d'améliorer l'efficacité opérationnelle dans les enquêtes transfrontalières.[28].

De même, **Europol,** totalement opérationnel depuis 1999, a apporté son soutien à de nombreuses opérations, à travers son rôle d'analyse, d'échange d'informations ou de coordination et contribue à faciliter la coopération opérationnelle entre les autorités nationales compétentes. Cette action a concerné la lutte contre des formes graves de criminalité organisée telle que le trafic de drogues, l'exploitation de l'immigration illégale et le trafic d'êtres humains, la pédo-pornographie sur Internet, la contrefaçon de l'Euro.

L'action d'Europol devrait être rendue plus efficace grâce à l'adoption d'instruments étendant son domaine d'action.[29] Dans un espace sans frontières, le

---

25 Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen: "La prevention de la criminalité dans l'Union européenne – Réflexion sur des orientations communes et propositions en faveur d'un soutien financier communautaire". COM (2000) 786

26 Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen: "Prévention de la criminalité dans l'Union européenne" COM (2004)165 final du 12.3.2004.

27 Les cinq domaines sur lesquels il faudra se pencher sont: une meilleure définition des domaines prioritaires; un inventaire des bonnes pratiques ; une méthodologie commune ; le suivi et l'évaluation des actions nationales ; une meilleure comparabilité des statistiques.

28 Voir supra paragraphe «Une coopération judiciaire plus intégrée».

rôle d'Europol est crucial pour assurer aux citoyens européens un niveau élevé de sécurité. Dans ce contexte, il serait souhaitable que les Etats membres procèdent au plus vite à la ratification des protocoles amendant la **convention Europol.**

Eu égard à la lenteur des ratifications et au volume encore trop faible des informations transmises à Europol, le **développement des capacités opérationnelles** d'Europol dépendra d'une **amélioration de la confiance** que lui accordent les Etats membres.

L'un des éléments à souligner à cet égard est la relative méconnaissance par les services de police des Etats membres des activités et de l'étendue des compétences d'Europol. Il faudra poursuivre les efforts afin de permettre à Europol d'être mieux intégré dans les stratégies nationales en matière de lutte contre la criminalité et de prendre les mesures nécessaires au renforcement de l'échange d'informations. Enfin, la mise en service du **Système d'information Europol (SIE**) est aussi une condition indispensable à l'amélioration de son efficacité.

Conformément aux conclusions de Tampere, le Conseil a créé en 2000 le **CEPOL,** Collège européen de police, constitué du réseau des écoles de formation des forces de police des Etats membres et ayant pour but de contribuer à la formation des hauts responsables des services de police. En décembre 2003, le Conseil européen a fixé le siège du CEPOL au Royaume-Uni. Suite à cette décision, une série d'initiatives ont été lancées afin d'en améliorer le fonctionnement[30].

De même, la **Task Force des Chefs de Police,** structure de liaison opérationnelle au sein de laquelle les responsables des services de police peuvent échanger expériences, meilleures pratiques et informations, a été créée.

L'amélioration des **capacités d'action des forces de police (poursuite, surveillance, pouvoir d'interpellation) sur le territoire d'un autre Etat membre** est un autre domaine d'action important sur lequel l'Union devrait encore se pencher.

En ce qui concerne la **coopération douanière**, des objectifs précis avaient été fixés par le Plan d'Action de Vienne. Il s'agissait de la ratification de la Convention relative à l'assistance mutuelle et à la coopération entre les autorités douanière (Naples II) et de la Convention sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes (SID). Ces Conventions peuvent être provisoirement appliquées par les Etats membres les ayant ratifiées. S'il y a eu des avancées, certains Etats membres n'ont pas encore achevé leurs procédures de ratification[31]. La création du fichier

---

29 Par le biais de protocoles amendant la Convention Europol, le Conseil a doté Europol d'une compétence spécifique dans la lutte contre le blanchiment d'argent et ensuite pour tous les domaines de la grande criminalité transnationale. En outre, Europol a été autorisé à participer aux équipes communes d'enquête ou à requérir des investigations auprès des forces de police d'un Etat membre. Enfin, un quatrième protocole en novembre 2003 couvre plusieurs domaines afin de lever les obstacles identifiés au cours des quatre dernières années et qui gênaient le développement de ses capacités opérationnelles.

30 Des initiatives ont été proposées afin de pouvoir établir le siège du CEPOL à Bramshill et de lui conférer la personnalité juridique. De plus, sur la base d'une proposition de la Commission, la discussion au sein du Conseil sera lancée en ce qui concerne sa structure et ses missions futures, ainsi que les aspects financiers.

31 Au moment de la rédaction de cette Communication, 14 Etats membres ont ratifié la Convention SID et 10 la Convention Naples II.

d'identification des dossiers des enquêtes douanières (FIDE) devrait compléter le système.

Le développement de certains centres de coopération policière et douanière (CCPD) aux frontières intérieures doit être noté. Ces structures, qui instaurent des mécanismes d'échange d'information et de coopération permanentes entre autorités d'Etats membres différents, devraient être encouragées et étendues.

En outre, la Communauté a participé à la négociation de plusieurs accords internationaux concernant la lutte contre la criminalité. Les procédures législatives pour les signer et les ratifier au nom de la Communauté ont été mises en route.[32]

Les bases pour la mise en place d'une véritable politique en matière de prévention de la criminalité ont été jetées tant en matière de criminalité organisée qu'en ce qui concerne la délinquance quotidienne, en particulier la délinquance juvénile.

La coopération dans le domaine de la sécurité a progressé. Le renforcement d'Europol, la création du CEPOL et la perspective de l'instauration des équipes communes d'enquêtes sont des avancées importantes.

Toutefois, il est regrettable que les outils mis à disposition pour une coopération plus efficace à l'échelle européenne n'ont pas toujours été utilisés pleinement. De même, force est de constater la lenteur dans la mise en oeuvre des instruments existants et le besoin d'améliorer davantage la coordination des actions conduites par les autorités nationales.

2.3.3. La lutte contre les formes spécifiques de criminalité

L'action de l'Union s'est focalisée sur les formes graves de criminalité transfrontalière, telles que **le terrorisme, la traite des êtres humains, la criminalité financière**.

La prévention et la lutte contre la traite des êtres humains

Concernant **la lutte contre la traite des êtres humains**, l'Union a œuvré au rapprochement des législations nationales et développé une stratégie globale comprenant des mesures de prévention, de protection et d'aide aux victimes, ainsi que de coopération entre les forces de police et les autorités judiciaires, conformément à la **Déclaration de Bruxelles**.

La prévention et la lutte contre le terrorisme

Dans le Plan d'Action de Vienne, la lutte contre le terrorisme n'avait été envisagée que dans le cadre général de la lutte contre la criminalité organisée. Sous l'impulsion

---

[32] La Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et ses trois protocoles complémentaires contre la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, contre le trafic illicite des migrants par terre, air et mer et contre la fabrication et le trafic illicite d'armes à feu ont été signés par la Communauté. La Commission a soumis une proposition relative à la conclusion de la Convention et de ses deux premiers protocoles, au nom de la Communauté, le 22 août 2003. La Convention des Nations Unies contre la corruption est ouverte à la signature depuis décembre 2003 et la Commission a soumis une proposition de décision du Conseil en vue de sa signature.

du Conseil européen du 20 et 21 septembre 2001, convoqué à la suite des attentats de New York et Washington, **un plan d'action multidisciplinaire et spécifique à la lutte contre le terrorisme a été adopté**. Il s'agit de mesures qui requièrent une approche multi-disciplinaire et qui couvrent plusieurs domaines: la coopération judiciaire, la coopération entre services de police et de renseignement, le financement du terrorisme, les mesures destinées à sécuriser les frontières, une coopération plus poussée avec les Etats-Unis.

En ce qui concerne spécifiquement les aspects relevant de la coopération policière et judiciaire, une **Task Force anti-terroriste** pour l'analyse des menaces **au sein d'Europol** est maintenant en place et les instruments pour la mise en œuvre d'équipes multinationales de recherche du renseignement en phase pré-judiciaire ont été créés. La **décision cadre relative à la lutte contre le terrorisme**, adoptée en juin 2002, vise à rapprocher les définitions des infractions terroristes et le niveau des sanctions. La mise en œuvre d'outils tels que le mandat d'arrêt européen ou les équipes communes d'enquête, contribuera également à la lutte contre le terrorisme.

Suite aux attentats de Madrid du 11 mars 2004, le Conseil européen du 25 et 26 mars a fait une déclaration solennelle de solidarité et réaffirmé la nécessité d'agir dans plusieurs directions:

- l'approfondissement de la coopération existante : par la mise en œuvre du cadre législatif en place et l'adoption tant que de besoin de mesures nouvelles ; par le renforcement de la coopération opérationnelle, en recourant de façon optimale à Europol et à Eurojust ; par l'optimisation des l'efficacité des systèmes d'information ;

- le renforcement du contrôle aux frontières et de la sécurité des documents ;

- l'amélioration de la coopération en matière de renseignements afin d'aboutir à une meilleure évaluation de la menace;

- la prévention et le renforcement de la lutte contre le financement du terrorisme ;

- le renforcement de l'action extérieure, en ciblant mieux le dialogue avec les pays tiers sur le terrorisme et en offrant une assistance technique en coopération avec le Comité antiterroriste des Nations Unies et d'autres organisations internationales ;

- d'autres mesures, notamment en faveur des victimes du terrorisme.

Les actions en matière de lutte contre la criminalité financière

Le Conseil européen de Tampere dédiait un chapitre entier de ses conclusions aux actions spécifiques contre le **blanchiment d'argent**. Le blanchiment d'argent est au cœur même de la criminalité organisée ; les criminels devant d'une part cacher l'origine illicite de leurs biens et d'autre part trouver les moyens financiers pour opérer. Dans cette ligne, le Conseil européen extraordinaire de septembre 2001 a souligné l'importance de la lutte contre le financement du terrorisme.

Depuis 1999, l'Union a pris un nombre important de mesures pour combattre le blanchiment d'argent. La directive contre le blanchiment d'argent, modifiée en

décembre 2001, a élargi le champ d'application de la directive aux notaires et à d'autres professions juridiques indépendantes. En outre, des initiatives ont été entreprises afin de renforcer la coopération entre les autorités compétentes au niveau national ainsi que l'action d'Europol. Un instrument pour l'exécution des décisions de gel des avoirs ou des preuves a été adopté, et l'adoption d'une décision-cadre concernant les ordres de confiscation est en cours. Un accord a également pu être dégagé sur une décision-cadre relative à la confiscation des produits, des instruments et des biens du crime[33]. En 2001, un Protocole à la Convention d'entraide judiciaire du 29 mai 2000, spécifique à la criminalité financière a été adopté. Aucun Etat membre ne l'a toutefois ratifié à ce jour.[34] Afin d'assurer et de faciliter la coopération entre cellules de renseignements financiers, indispensable pour détecter la criminalité financière, une décision du Conseil a été adoptée.

La Commission va poursuivre une approche globale dans la lutte contre le blanchiment d'argent, qui comprendra la proposition d'instruments d'ordre répressif en même temps que des mesures de prévention, notamment en ce qui concerne l'identification du client et les paiements en espèces à large échelle.

En outre, des actions seront menées afin de combattre la **fraude fiscale.** De même, l'Union a réaffirmé à plusieurs reprises sa ferme intention de réduire la **corruption** à tous les niveaux : à l'intérieur des institutions de l'Union, dans les Etats membres de l'Union et en dehors de l'Union. Plusieurs instruments législatifs ont été adoptés[35], mais le suivi des politiques nationales anti-corruption et l'élaboration de normes d'intégrité communes, applicables aux administrations publiques dans l'ensemble de l'Union, sont des actions à poursuivre.

2.4. La lutte et la prévention de la drogue à l'échelle de l'Union

Le Conseil européen de Tampere insistait notamment sur l'importance d'une approche globale dans la lutte contre la drogue et identifiait le trafic de drogues comme l'un des domaines prioritaires pour le rapprochement du droit pénal.

Dans ce domaine, l'Union a adopté une approché intégrée avec la définition d'un programme détaillé et multidisciplinaire de mesures dans le cadre de la **Stratégie et du Plan d'Action drogue (2000-2004)** entérinés respectivement par les Conseils européens de Helsinki en décembre 1999 et de Santa Maria da Feira en juin 2000.

D'ici la fin de cette année la Commission dressera un bilan exhaustif des progrès accomplis par l'Union dans la réalisation des objectifs fixés dans le Plan d'Action.

---

33 Voir supra 3.2.2.1 sur le rapprochement des législations pénales

34 Ce protocole vise à permettre que le secret bancaire ne soit pas utilisé pour interdire l'échange d'informations à caractère financier dans le contexte d'investigations financières spécifiques.

35 Il s'agit notamment de la Convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes (Convention PIF) et son premier protocole, entrés en vigueur le 17 octobre 2002 ; le deuxième protocole de la Convention PIF et la Convention de l'Union relative à la lutte contre la corruption impliquant les fonctionnaires des Communautés européennes ou des fonctionnaires des Etats membres de l'Union européenne sont encore en cours de ratification. La Commission a aussi proposé au Parlement européen et au Conseil d'adopter une Directive relative à la protection pénale des intérêts financiers de la Communauté (COM (2001) 272 du 23.5.2001, version modifiée COM (2002) 577 du 16.10.2002. En outre, la décision-cadre sur la lutte contre la corruption dans le secteur privé a été adoptée en juillet 2003 (OJ L 192 du 31.07.2003).

Cette évaluation finale constituera la base tant pour la future Stratégie que pour le futur Plan d'Action qui devraient débuter en 2005.

Lors de l'évaluation à mi-parcours du Plan d'Action, la Commission avait mis l'accent sur la mise en œuvre de l'acquis dans les nouveaux pays et sur les drogues de synthèse. Des actions pour la réduction de la demande et de l'offre de drogues et en matière de drogues de synthèse ont été approuvées par le Conseil début 2003.

Au niveau du rapprochement des législations, après deux ans et demi de négociations, un accord a pu être dégagé au sein du Conseil concernant la **décision-cadre en vue d'établir des dispositions minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et des sanctions applicables dans le domaine du trafic de drogue**.

La difficulté de trouver un accord sur ce texte, qui constitue un pas décisif dans la définition d'une politique coordonnée au niveau européen, s'explique certes par les différentes traditions et sensibilités nationales, mais démontre également un certaine manque de coordination et de vision au niveau de l'Union. En particulier, il a été difficile de parvenir à une approche commune sur les objectifs, certains Etats membres souhaitant définir dans cet instrument le niveau des sanctions quel que soit l'ampleur du trafic et d'autres préférant se concentrer sur le «grand» trafic.

Pour l'évaluation de cette décision-cadre, il faudra procéder à l'analyse non seulement de l'état de transposition mais aussi de son fonctionnement et de ses effets sur la coopération judiciaire.

Les **drogues de synthèse** restent une priorité et plusieurs nouvelles substances ont pu être mises sous surveillance grâce à un système d'alerte rapide et de mise sous contrôle établi en 1997 qui fait maintenant l'objet d'une révision afin d'en clarifier les procédures, de les rendre plus efficaces et rapides, ainsi que d'étendre cette possibilité aux nouveaux stupéfiants.

Finalement, il faut noter que l'intensification de l'interdépendance économique globale a accentué la nécessité d'une combinaison des efforts entre les politiques internes et externes de l'Union, avec une attention particulière aux principaux circuits d'acheminement de la drogue vers l'Union européenne et y compris son impact en matière de santé publique, telles que les maladies infecto-contagieuses. L'Union s'est dotée d'un nombre de plans d'actions avec certains pays et régions du monde tels que l'Amérique Latine et les Caraïbes, l'Asie Centrale, les Balkans. Ces plans constituent une étape importante, mais trop souvent ne sont pas accompagnés d'une volonté claire et des moyens concrets pour atteindre les objectifs annoncés. Actuellement, les services de la Commission mènent des projets antidrogue, conformément au Plan d'Action, sur les principales routes de la drogue pour une valeur totale supérieur à 200 millions d'euros, mais une coordination renforcée avec et entre les Etats membres est urgente pour faire en sorte que l'action de l'Union européenne soit plus visible et efficace.

L'accord politique sur la décision-cadre en matière de lutte contre le trafic de drogue constitue un pas important vers la réalisation des objectifs européens dans ce domaine. La poursuite de la lutte contre les drogues de synthèse fait également partie des objectifs essentiels.

D'ici la fin de cette année, la Commission dressera un bilan exhaustif des progrès accomplis par l'Union dans la réalisation des objectifs fixés dans le Plan d'Action Drogue (2000-2004). Cette évaluation finale constituera la base tant pour la future Stratégie que pour le futur Plan d'Action qui devraient débuter en 2005.

2.5. Une action extérieure plus forte

Le Conseil européen de Tampere avait souligné que toutes les compétences dont dispose l'Union, notamment en matière de relations extérieures, devaient être utilisées de manière intégrée et cohérente pour établir l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Afin de définir clairement les priorités, les objectifs politiques et les mesures à prendre pour l'action extérieure de l'Union dans le domaine de la justice et affaires intérieures, le Conseil et la Commission avaient soumis un rapport au Conseil européen de Feira en 2000.

Les lignes directrices présentées dans le rapport étaient au nombre de cinq: l'existence de politiques internes comme le paramètre majeur justifiant le besoin d'une action extérieure; le besoin d'une valeur ajoutée par rapport aux actions menées par les Etats membres; la contribution aux objectifs politiques généraux de la politique extérieure de l'Union; la possibilité d'atteindre les objectifs dans une période de temps raisonnable; la possibilité d'une action à long terme.

Lors du Conseil européen de Feira, aucune conclusion réellement opérationnelle ne fut donnée. Cependant, un premier programme multi-annuel des Présidences fut agréé pour les années 2001-2002. Il faisait référence aux cinq lignes directrices et identifiait un nombre ciblé de domaines prioritaires. Depuis lors, les programmes multi annuels se sont révélés un instrument utile pour planifier et orienter les actions prioritaires à entreprendre. L'ordre des priorités a logiquement été ajusté au cours des années.

Par ailleurs, au cours de ces dernières années, la Commission a pris de plus en plus en compte la dimension de la justice et des affaires intérieures dans les relations extérieures de la Communauté, en particulier avec les pays voisins de l'Union européenne élargie. Ainsi, en application de sa nouvelle **politique de voisinage**, la Commission est en train de définir différents plans d'action visant les pays tiers voisins de l'Europe élargie et comportant une composante « justice et affaires intérieures » substantielle.

Quelques exemples des relations externes et partenariats avec les pays tiers dans le domaine de la justice et des affaires intérieures sont fournis dans le box.

Partenariats avec les pays tiers et participation dans les enceintes internationales

Dans le cadre de l'élargissement, les développements dans le domaine JAI joueront un rôle crucial afin de permettre à la **Bulgarie** et à la **Roumanie** d'atteindre l'objectif de l'adhésion en 2007. Pour la **Turquie**, la coopération devra se renforcer, notamment en ce qui concerne la lutte contre le trafic de drogue et l'immigration illégale.

De plus, l'Union a initié une politique de voisinage visant à renforcer la coopération avec les pays bordant ses frontières extérieures, y compris dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, suite à l'élargissement.

Concernant les **Balkans Occidentaux**, vu leurs perspectives européennes, les activités de coopération se développent principalement dans le cadre du processus de stabilisation et d'association. L'objectif premier est de s'assurer que les progrès continuent à contribuer à la stabilité de la région. La coopération dans la lutte contre la criminalité organisée revêt à cet égard une importance particulière.

La conclusion d'accords de partenariat et de coopération a en outre joué un rôle important. D'ailleurs, la coopération de l'Union européenne avec la Russie et avec l'Ukraine s'est concrétisée avec l'adoption d'un plan d'action UE-Russie contre le crime organisé et le plan d'action justice et affaires intérieures UE-Ukraine, incluant un Scoreboard lié à ce plan. Un dialogue sur les questions justice et affaires intérieures avec ces pays s'est développé à travers des réunions ministérielles au niveau de la Troïka. Pour le futur, les objectifs du plan d'action « JAI » UE-Ukraine et du plan d'action UE-Russie contre le crime organisé devront être mis en oeuvre avec vigueur.

En vue de renforcer leurs rélations, l'Union et la Russie vont développer quatre espace communs, dont un « espace de liberté, sécurité et justice ». Un plan d'action sera élaboré afin de concrétiser les objectifs et les actions.

En ce qui concerne la Méditerranée, l'Union a conclu des accords d'association, comprenant un volet justice et affaires intérieures, qui sont progressivement mis en œuvre. Dans le cadre de MEDA, les financements concernent par example le développement de réseaux euro méditerranéens de formateurs et praticiens en matière de migration, coopération policière et judiciaire.

Une attention renouvelée aux relations avec les partenaires traditionnels de l'Union peut être notée. Les rélations avec les **Etats-Unis** sont très étroites, notamment dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Le dialogue se fait à travers le Nouvel Agenda Transatlantique.

Les relations privilégiées avec la **Norvège** et de l'**Islande**, qui sont associés à Schengen, se poursuivent. L'association à Schengen de la Suisse est maintenant proche.

Enfin, l'Union devient un acteur important dans les relations avec un nombre d'**organisations et fora internationaux traitant des questions justice et affaires intérieures**. Il s'agit notamment des Nations Unies, du Conseil de l'Europe, de l'OSCE, du G7/G8, de la conférence de La Haye de Droit International Privé et d'UNIDROIT.

2.6. La citoyenneté de l'Union et les droits fondamentaux

En 1999, la citoyenneté de l'Union et les droits fondamentaux ne figuraient pas expressément parmi les priorités en vue de la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice. Il s'agit pourtant de deux éléments horizontaux et étroitement liés à ces domaines.

Ancrée dans le traité communautaire, la **citoyenneté de l'Union**, qui complète la citoyenneté nationale, s'accompagne d'une série de droits et devoirs, liés aux

politiques en matière de justice et d'affaires intérieures, tels que le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire de l'Union.

Le respect des droits fondamentaux, consacré à **l'article 6 TUE,** est à la base des actions de l'Union dans ces domaines.

2.6.1. La citoyenneté de l'Union

Avec **la directive sur le droit des citoyens de l'Union et de leurs familles de se déplacer et résider librement** dans le territoire des Etats membres, l'Union s'est dotée d'un important instrument législatif qui concrétise la notion de citoyenneté européenne. Il s'agit d'un instrument essentiel qui codifie dans un instrument unique, un corpus législatif complexe en matière de libre circulation des citoyens de l'Union, y compris les travailleurs, ainsi que la jurisprudence en la matière. Il permet une lecture des droits plus claire et transparente pour les citoyens de l'Union et pour les administrations nationales.

Les conditions et les formalités liées à l'exercice de ce droit seront simplifiées par la directive qui supprime la carte de résidence pour les citoyens de l'Union. En outre, la directive instaure **un droit permanent de séjour** qui, après cinq ans de résidence continue dans l'Etat membre d'accueil, n'est plus subordonné à aucune condition de séjour. Les droits des citoyens et des membres de leur famille, quelle que soit leur nationalité, sont également renforcés, puisque les Etats membres voient restreindre leur possibilité de refuser ou de mettre fin au droit de séjour pour des raisons d'ordre public.

Les Etats membres disposeront de deux ans expirant en 2006 pour mettre en oeuvre cet instrument dont la Commission évaluera l'impact dans le rapport qu'elle devra ultérieurement présenter.

En même temps, afin que les droits garantis aux citoyens aient un contenu concret, il est essentiel de continuer à assurer la correcte application des dispositions de droit communautaire existant en matière de libre circulation et séjour. A ce propos, il faut remarquer que dans ce domaine plusieurs **procédures d'infraction** ont été lancées et que la jurisprudence de la Cour de Justice a établi un certain nombre de principes très importants, en liaison notamment avec l'interdiction de toute discrimination fondée sur la nationalité posée dans le Traité communautaire.

Les conclusions de Tampere ont souligné que l'espace de liberté, de sécurité et de justice doit être fondé sur la transparence et le contrôle démocratique. **Le vote est un droit fondamental du citoyen et l'expression de sa participation civique.** L'évaluation de la directive relative au droit de vote pour les élections au Parlement européen, pour ce qui concerne les élections intervenues en 1999, a mis en évidence l'importance pour les Etats membres d'informer de façon plus complète les citoyens. Pour la préparation des **élections de juin 2004,** la Commission a attiré l'attention des Etats membres sur la nécessité, compte tenu du bref délai séparant la date de l'élargissement de celle des élections, de prendre des mesures nationales pour assurer que tous les citoyens résidant dans un Etat membre autre que celui dont ils ont la nationalité, puissent effectivement participer à l'élection. Pour les **élections municipales,** l'évaluation de la directive a relevé que la proportion de citoyens de l'Union non nationaux inscrits sur les registres nationaux dans leur pays de résidence

est en général plutôt faible, situation qui requiert également des mesures d'information renforcées de la part des Etats membres.

2.6.2. Les droits fondamentaux

Depuis les conclusions de Tampere, une évolution importante est intervenue au niveau de l'Union en matière de respect et de protection des droits fondamentaux.

L'année 2000 a été marquée par la **proclamation de la Charte des Droits Fondamentaux,** conformément aux décisions des chefs d'Etat et du Gouvernement prises à Cologne et à Tampere. Dans un souci de visibilité des droits à l'égard des personnes qui en sont titulaires, la Charte énumère l'ensemble des droits que les institutions et les Etats membre doivent respecter et protéger lorsqu'ils appliquent le droit de l'Union.

Le projet de Traité Constitutionnel devrait conférer à la Charte un caractère juridiquement contraignant. Il prévoit en outre l'adhésion de l'Union à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

L'entrée en vigueur du traité de Nice, le 1er février 2003, a marqué un tournant important en donnant à l'Union la capacité d'intervenir préventivement en cas de **risque clair de violation grave des valeurs communes** et en rendant plus opérationnels les moyens prévues par le Traité d'Amsterdam, qui permettait déjà une intervention a posteriori lorsque la violation grave et persistante est déjà survenue.

Dans sa Communication de 2003, la Commission a présenté un cadre d'analyse des conditions d'application de cette disposition et met l'accent sur la prévention, qui passe, entre autres, par un suivi rigoureux du respect des droits fondamentaux au sein de l'Union, le développement d'une expertise indépendante, une concertation entre les institutions et avec les Etats membres, un dialogue avec la société civile et l'information et l'éducation du public.

Suite à une recommandation du Parlement européen, institution qui a joué un rôle crucial dans ce domaine, la Commission a mis en place en 2002, un **réseau d'experts en matière de droits fondamentaux**, notamment chargé d'établir un rapport annuel sur la mise en œuvre par les Etats membres des droits énoncés par la Charte.

En décembre 2003, **la création d'une Agence européenne des droits fondamentaux** a été decidé par les représentants des Etats membres réunis au sein du Conseil européen, compte tenu de l'importance que revêtent la collecte et l'analyse des données relatives aux droits de l'homme en vue de définir la politique de l'Union dans ce domaine.

Des progrès notables ont été accomplis en matière de libre circulation des citoyens européens et leurs familles, grâce à l'adoption de la directive qui simplifie et améliore le cadre juridique.

La protection des droits fondamentaux est un domaine en évolution au niveau de l'Union, dans lequel les Institutions européennes doivent exercer une vigilance permanente. La proclamation de la Charte des Droits Fondamentaux et le dispositif

prévu à l'article 7 du traité de Nice constituent des innovations majeures dans ce domaine. L'Agence européenne des droits fondamentaux pourrait eventuellement compléter le dispositif existant en la matière.

3. 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. Il s'agit d'un domaine politique nouveau, très dynamique, et qui répond à une forte demande des citoyens européens. L'accélération des travaux au cours de ces dernières années, certes parfois sous la pression d'événements extérieurs, est remarquable et cette politique s'inscrit désormais de plein droit parmi les autres politiques de l'Union.

Toutefois, tous les objectifs fixés à Tampere n'ont pas encore été atteints et de nouveaux efforts seront nécessaires pour achever le programme. 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, notamment dans certains domaines comme la politique de visa et d'asile, pourraient avoir, quoique de manière limitée, un effet dynamisant.[36] D'ailleurs, le recours au dispositif de l'article 67§2 du TCE devrait être envisagé.

Il est vrai que la plupart des actions en cours, telles que celles prévues dans les programmes de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires en matière civile et en matière pénale ou dans la stratégie du Millenium, s'échelonnent au-delà de l'échéance de mai 2004. Certaines mesures en cours de réalisation ont été demandées par les derniers Conseils européens, ce qui a pu bouleverser l'ordre des priorités. Celles-ci forment, pour la plupart, la suite logique du programme de Tampere et se situent dès lors à cheval entre ce programme et les futures priorités. Un exemple frappant est le plan d'action pour une gestion intégrée des frontières extérieures, objectif à moyen terme pour lequel les travaux ont rapidement progressé mais dont la réalisation doit se poursuivre au-delà du 1er mai 2004.

Le temps est venu pour 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.

Celui-ci devra se renforcer dans les années à venir au regard de l'importance et de la sensibilité de ces questions.

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,* lorsqu'ils résultent de priorités identifiées par les Conseils européens successifs, qui s'inscrivent dans le droit fil de Tampere, et *les*

[36] Voir description au paragraphe 1.2. « Un contexte renouvelé ».

mesures *à long terme déjà définies*, tels que le programme de reconnaissance mutuelle;

- *Le degré de mise en œuvre effective des instruments adoptés et l'évaluation qui sera faite de celle-ci*. Les services de la Commission sont à cet égard occupés à un exercice d'évaluation d'une première génération de textes adoptés postérieurement au Conseil européen de Tampere. 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.

Dans ce contexte, plusieurs chantiers interinstitutionnels sont actuellement en cours. En ce qui concerne le projet de Traité Constitutionnel 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.[37]

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 est evident que les idées avancées dans ce document de travail ne préjugent en rien les propositions qui seront faites dans le cadre des perspectives financières ni les débats interinstitutionnels à venir.

Par ailleurs, l'action à venir devra se concentrer sur les actions ayant une véritable **valeur ajoutée européenne,** dans le plein **respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité.**

Il sera également 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, ainsi que l'instabilité politique dans certaines régions ou pays : Malgré les efforts que l'Union déploie en faveur du développement économique, il est probable que la pression au niveau des frontières extérieures continuera à s'accroître, rendant plus que jamais nécessaire une **approche intégrée pour l'immigration**. De même, l'instabilité politique dans certaines régions du monde devra conduire au développement d'une **véritable politique commune d'asile européenne**. L'Europe devra en ce domaine se doter des **moyens de réponses rapides et adaptés** à la pression des événements.

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

Le déclin démographique de *la population en Europe*: Celui-ci pose un défi en terme de perspectives de croissance économique.

Une réponse partielle peut être donnée par de **nouvelles approches concernant la gestion des flux migratoires**, en particulier, par le développement d'une immigration contrôlée et par la promotion de **l'intégration des immigrés légaux** dans la vie économique, sociale, culturelle, civique et politique de l'Union.[38]

Les attentes des citoyens par rapport à leurs droits : le **concept de citoyenneté européenne** devra continuer à guider notre action. La **libre circulation** est à cet égard un élément fondamental, mais l'Union devra également faire preuve d'une vigilance permanente en matière de **protection des droits fondamentaux** et poursuivre son action en faveur de l'amélioration de **l'accès à la justice**.

L*es attentes des citoyens en matière de sécurité :* la suppression des contrôles aux frontières intérieures ne doit pas être une source de risque pour la sécurité des personnes. Les réseaux terroristes et de la criminalité organisée continueront à exploiter tous les moyens à leur disposition et à s'adapter rapidement aux avancées technologiques. Il faudra dès lors continuer à prévenir et à lutter contre la criminalité organisée et le terrorisme au niveau de l'Union. La politique pénale devra trouver sa place à part entière au sein des politiques de l'Union, en intégrant la dimension préventive, y compris dans le domaine de la criminalité générale.

Enfin, il est clair que ces défis globaux vont requérir une **approche pluridisciplinaire** et une **coordination plus poussée entre les dimensions interne et externe** des politiques dans le domaine de la justice et des affaires intérieures.

Les orientations concernant les priorités pour le 2004-2009 sont reprises ci-dessous.

3.1. 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. Ces valeurs communes doivent être à la base de toute action dans le domaine de la justice et des affaires intérieures.

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 sera juridiquement tenue d'assurer que dans tous ses domaines de compétence, les droits fondamentaux seront non seulement respectés mais aussi activement promus.

Les institutions verront de ce fait leur responsabilité accrue en matière de contrôle du respect des droits fondamentaux dans le domaine du droit de l'Union.

La Commission a l'intention de présenter une Communication au cours du 2004 sur la creation de l'**agence européenne des droits fondamentaux**. Son mandat spécifique sera defini sur la base des résultats du débat qui en suivra.

---

[38] Voir paragraphe 3.4. « Promouvoir une véritable politique commune de gestion des flux migratoires.

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.

Dans sa Déclaration du 25 mars 2004 sur la lutte contre le terrorisme, le Conseil européen a encouragé la prise d'initiatives visant à faciliter l'échange d'informations entre les autorités concernées. Dans le contexte, il faudra également 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 création d'une autorité de contrôle unique dans l'Union européenne, tout en s'attachant à 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.

3.2. Favoriser les initiatives en matière de citoyenneté européenne

Depuis le Traité d'Amsterdam, « Toute personne ayant la nationalité d'un Etat membre possède la citoyenneté de l'Union. La citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas ». Le projet de Traité Constitutionnel reprend cette affirmation.

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 (au moins un million, de différents Etats members) puissent présenter une proposition, pour inviter la Commission à mettre en oeuvre une disposition de la Constitution. Il s'agirait d'une avancée importante pour la vie démocratique de l'Union, qu sera mise en oeuvre par l'adoption d'une loi européenne.

La participation démocratique aux élections du Parlement européen doit être encouragée.[39]

De nombreux citoyens de l'Union se plaignent de la perte de leur **droit de participation à certaines élections nationales**[40] 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 européens et les membres de leurs familles, quelle que soit leur nationalité, 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

---

[39] 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.

[40] 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.

complémentaires sont encore nécessaires pour que la circulation des citoyens au niveau de l'Union s'effectue dans des conditions similaires à celles des citoyens qui changent de résidence à l'intérieur de leur pays.

Les institutions européennes devront rester vigilantes afin d'assurer le strict respect des droits fondamentaux, notamment par un suivi régulier.

La citoyenneté de l'Union continuera à être promue par des mesures en matière de participation à la vie démocratique et veillant au plein respect de la libre circulation au sein de l'espace européen sans frontières.

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

Le développement d'un système intégré de gestion des frontières extérieures est l'un des facteurs importants dans la gestion des flux migratoires. Préalable essentiel pour la libre circulation des personnes dans un espace sans frontières, un tel système contribue, en facilitant la lutte contre l'immigration illégale, la criminalité organisée et le terrorisme, à maintenir un niveau élevé de sécurité.

Dans le court et moyen terme, une attention particulière devra être 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.[41] 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, qui exercent les principales responsabilités en matière de contrôle des marchandises aux frontières extérieures. 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 - qui devra s'appliquer également aux politiques d'immigration et d'asile, conformément au nouveau Traité Constitutionnel - devrait conduire à la mobilisation de fonds conséquents, dans le cadre des nouvelles perspectives financières.

La politique des visas devra répondre aux impératifs globaux en termes de sécurité des documents et permettre une meilleure coopération au niveau consulaire. De plus,

[41] 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.

les travaux entamés pour l'introduction des données biométriques dans les documents de voyages et d'identité, notamment les passeports, devront se poursuivre de façon rapide et efficace.

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.

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

En matière d'immigration, l'évolution économique et démographique de notre continent nécessiteront la mise en place d'une stratégie fondée, de manière équilibrée, sur, d'une part l'admission légale à des fins économiques et la promotion de l'intégration et, d'autre part, sur la lutte contre l'immigration illégale et la traite des êtes humains.

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.

La **politique d'intégration** 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, notamment pour promouvoir l'intégration des ressortissants des pays tiers qui resident dans les 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** en agissant sur toutes les phases des flux qui la constituent. Une telle approche stratégique devra combiner un partenariat avec les pays tiers d'origine et de transit. 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 la nouvelle base juridique offerte par le futur Traité Constitutionnel. Ici comme ailleurs, l'efficacité de l'action dépendra largement d'une **solidarité** forte, spécialement à l'égard des nouveaux Etats membres, basée sur une réelle confiance réciproque et se traduisant concrètement dans des formes nouvelles de coopération financière et administrative.

3.5. 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 nouvelle 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, tel que défini par le projet de Traité Constitutionnel, 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**.

En matière d'asile, il s'agira de parvenir à la détermination d'un **statut uniforme d'asile et de protection subsidiaire**, et d'une **procédure commune** pour l'octroi et le retrait de ce statut. La lutte contre les abus de la procédure d'asile restera également un axe politique essentiel.

3.6. 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** et une harmonisation totale n'est ni proportionnée, ni appropriée dans ce domaine. Cette approche fondée sur le principe de proportionnalité et de subsidiarité est affirmée par le projet de Traité Constitutionnel. C'est pour cette raison que le principe de reconnaissance mutuelle a été placé au cœur de la construction européenne en ce domaine. Il permet en effet de respecter les différences entre systèmes judiciaires des Etats membres tout en étendant la portée des décisions de justice à tout le territoire de l'Union.

La reconnaissance mutuelle exige cependant une base commune de principes partagés et de normes minimales, afin notamment de renforcer la confiance mutuelle. Celle-ci requière également une implication forte des professionnels qui suppose une connaissance réciproque. Dans ce domaine également, **une action forte en direction des professionnels** pour assurer l'effectivité de la politique judiciaire européenne continuera à être nécessaire.

3.7. 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'action communautaire devra, à cet égard, se concentrer sur différents axes.

L'une des premières priorités devra être de **continuer les travaux prévus par le programme de reconnaissance mutuelle**. Les différentes propositions présentées par la Commission devraient être adoptées rapidement et de nouvelles initiatives législatives pourraient être lancées. Concernant ces dernières, les efforts devront se concentrer sur l'amélioration du recouvrement des créances alimentaires et 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). Six millions d'européens vivent dans un autre Etat membre que celui dont ils sont ressortissants, et ce type de préoccupations correspond à des problèmes concrets.

Un autre domaine très important concerne **l'exécution proprement dite des décisions judiciaires**. En effet, faciliter l'accès à la justice, créer des procédures simplifiés pour l'obtention des décisions judiciaires et réaliser la reconnaissance mutuelle de ces décisions, ne garantit aux citoyens et aux entreprises l'exercice réel de leurs droits, que si des procédures d'exécution rapides, efficaces et effectives existent dans tous les Etats membres.

L'approfondissement de la reconnaissance mutuelle nécessite **d'accroître la confiance réciproque** entre les Etats membres. L'adoption de certains standards minimaux de procédure qui devraient être mis en œuvre de manière effective dans tous les Etats membres de l'Union européenne, pourrait ainsi se révéler nécessaire pour avancer vers la mise en œuvre complète du principe de la libre circulation des décisions.

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**, en vue, entre autres, de faciliter l'application de la loi étrangère par les juridictions nationales.

En outre, de nouveaux instruments en matière de reconnaissance mutuelle, qui ne figuraient pas dans le programme initial, pourraient se révéler nécessaires à la création d'un véritable espace de justice en matière civile et commerciale. Par exemple, la question générale de la facilitation de la reconnaissance de différents types de documents prendra de plus en plus d'ampleur. Dans certains domaines déjà identifiés 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.

Enfin, en ce qui concerne le droit substantiel, la Commission est d'ores et déjà engagée 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.[42] Les travaux, qui seront menés en étroite coopération avec les Etats membres, les parties intéressées et les institutions communautaires devraient se conclure en 2008.

---

[42] 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.

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 membre, soient crées deux régimes juridiques distincts, l'un relatif aux litiges ayant une incidence transfrontalière et l'autre aux litiges purement internes.[43]

3.8. Promouvoir une politique pénale cohérente

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

(a) *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. L'un des défis sera de poursuivre la mise en œuvre du programme de reconnaissance mutuelle en l'actualisant.

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**. En effet, tant dans leur nature que dans leur contenu, les instruments prévus dans le projet du Traité Constitutionnel seront plus efficaces, tout particulièrement par rapport aux Conventions. 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**).

(b) *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 pourraient s'avérer nécessaires. Celles-ci 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 également à renforcer la confiance mutuelle.

---

[43] 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.

(c) *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, afin de permettre à l'Europe élargie de répondre aux défis du terrorisme et de la criminalité organisée, tout en respectant scrupuleusement les valeurs liées à la protection des droits fondamentaux.

En matière de rapprochement des législations, l'essentiel a été fait, même si certains approfondissements sont encore nécessaires afin notamment d'éviter les distorsions de législations. 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. 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 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.

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. 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.

*(d) 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. Eurojust devra donc constituer pour les autorités nationales le moyen naturel de prolongation de leur activité dans les affaires transfrontalières. 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, tout en respectant les cultures juridiques nationales, se dote dans le domaine pénal, d'un cadre institutionnel et juridique adapté aux enjeux d'une Europe élargie. A ce titre 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.

3.9. 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.[44]

L'expérience a démontré le besoin de trouver des moyens 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. Cette coopération doit s'améliorer, tant au niveau national, qu'entre les Etats membres et qu'entre ceux-ci et le niveau européen.

Au niveau européen, il faut songer notamment à **alimenter en information et renforcer le rôle d'Europol**, dont l'utilité pour les services répressifs des États membres dans la lutte contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière pourrait être améliorée d'une façon significative, comme l'a constaté le Conseil européen suite aux attentats terroristes du 11 mars 2004 à Madrid.

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. Pour agir de manière performante, il faut aussi que ce vrai réseau intra-européen d'échange d'information inclut les services de renseignements, qu'ils agissent au niveau interne ou externe ou qu'ils s'intègrent dans des structures militaires ou civiles.

Il y a, à l'échelle de l'Union, toute une série d'instruments et des mécanismes qui permettent d'améliorer la coopération. Parfois, ces instruments sont sous-utilisés ou pas utilisés du tout. Les États membres peuvent profiter aussi dans un cadre bilatéral des possibilités de coopération existantes dans le cadre de l'Union, par exemple celles prévues par la Convention d'application du traité de Schengen. Les concitoyens ne pardonneraient pas à leurs responsables politiques si, au nom du secret, ils refusaient le partage d'information qui pourraient éviter des attaques sérieuses contre leur sécurité.

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. Or l'Union doit se doter de mécanismes de décision adaptés aux exigences de la coopération opérationnelle et lui permettant d'atteindre une efficacité optimale.

A cet égard, une des innovations principales du projet de Traité Constitutionnel porte précisément 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.

---

[44] Communication « Renforcer la Coopération Policière et Douanière dans l'Union européenne ».

De même, il faudra veiller à favoriser la cohérence entre les aspects opérationnels et législatifs de l'action de l'Union. Face aux besoins qui ont été constatés à plusieurs reprises et notamment après le 11 mars 2004, 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,

- sur la base des dispositions du nouveau Traité Constitutionnel, il faudra 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 de ses activités.

- 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, sur proposition de la Commission, les modalités nécessaires pour procéder à une évaluation objective et impartiale de la mise en œuvre de cette politique. Il conviendra dans ce contexte 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. Dans ce contexte également, il sera nécessaire de mettre en place un mécanisme qui permette une évaluation de l'application de ces instruments, et éventuellement de leurs améliorations. 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, qui a été adopté par le Conseil JAI du 30 mars 2004[45].

3.10. 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.

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. La coordination et la

[45] 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.

coopération étroite entre les services policiers, judiciaires et de renseignements est essentielle pour échanger des informations stratégiques et opérationnelles de manière efficace. Dans ce contexte, l'Union devra mettre en place de façon efficace le 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 afin de faciliter la détection des menaces pour la sécurité publique et de combattre le crime organisé dans toute l'Union. **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, en particulier en ce qui concerne la décision cadre pour combattre le terrorisme, le mandat d'arrêt européen et la décision cadre sur le gel des avoir et des preuves. Par ailleurs, à la lumière de la mise en œuvre de la législation européenne, 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**, tels que le système d'information visas, devront être explorés, afin notamment de contribuer à combattre le terrorisme.

Les possibilités juridiques existantes, notamment les équipes communes d'enquête, et le travail d'Europol notamment en matière d'analyse des renseignements devront être pleinement utilisés. La poursuite du renforcement de la coopération entre services en charge de la lutte contre le terrorisme est tout aussi cruciale.

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. Des chevauchements entre la grande criminalité et le terrorisme existent dans les méthodes, dans le financement, et parfois entre les groupes eux-mêmes. Une approche large est nécessaire pour mieux lutter contre ces phénomènes, notamment en s'attaquant le plus en amont possible, à toute forme de **financement du terrorisme**. Il faut, en particulier plus de transparence et de traçabilité des transactions financières. De plus, le travail d'investigation basé sur la collecte et l'analyse des informations doit être rationalisé en particulier au moyen d'investigations financières systématiques à mener en parallèle aux enquêtes relatives à des actes terroristes ou à des infractions graves commises par des groupes criminels organisés.

La **lutte contre la criminalité financière** doit rester une priorité. La mise en œuvre du Protocole à la Convention du 29 mai 2000 permettra de rendre plus efficace l'entraide judiciaire et devrait conduire les Etats membres à s'équiper de systèmes

nationaux d'enregistrement des comptes bancaires permettant d'identifier les titulaires de comptes et de faciliter les investigations relatives à des comptes et des mouvements bancaires. Par ailleurs, l'action européenne doit viser à assurer une transparence accrue des personnes morales et notamment des entreprises afin d'empêcher l'infiltration de groupes criminels dans les activités licites.

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.

3.11. 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, l'établissement d'un inventaire des bonnes pratiques, l'élaboration d'une méthodologie commune afin de mettre en œuvre et d'évaluer des projets concrets et permettre une comparaison normalisée entre les Etats, 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**.

L'amélioration de la **coopération opérationnelle** devra être à l'avenir un axe majeur d'action afin de combattre efficacement la criminalité organisée et le terrorisme. Pour la renforcer, l'ensemble des acteurs devra être associé et la pleine utilisation des mécanismes et outils existants devra être promue.

Par ailleurs, il faudra s'assurer de **l'application effective des instruments** adoptés et évaluer leur impact.

3.12. 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.

A cet égard, les principes généraux et le cadre global d'action de l'Union seront définis par la **nouvelle stratégie en matière de drogues**, qui pourrait s'échelonner jusqu'en 2013 et qui serait accompagnée par des plans d'actions, d'une durée plus courte, ciblés sur des priorités spécifiques à moyen terme, dont notamment les drogues de synthèse.

3.13. 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.

De manière générale et comme cela a déjà été souligné, **tous les domaines examinés verront se renforcer leur dimension externe**, qu'il s'agisse de combattre les causes profondes de l'immigration, de protéger les frontières extérieures, de coopérer à la gestion des flux des ressortissants des pays tiers, d'établir des partenariats, de conclure des accords de réadmission, de définir la politique des visas et la sécurité des documents de voyage, de renforcer la prévention et la lutte contre le terrorisme, la criminalité organisée, le trafic de drogue, ou encore d'améliorer la coopération judiciaire civile, commerciale et pénale avec les pays tiers.

4. 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, car il offre les moyens juridiques et institutionnels permettant 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. Même si tous les objectifs fixés à Tampere n'ont pas été atteints, la méthode de travail est bonne et doit être conservée. Il serait utile de poursuivre dans l'avenir le travail de suivi à travers la tenue régulière du tableau de bord **(Scoreboard)** des réalisations, qui inclura également les aspects relatifs à la mise en œuvre des instruments au niveau national afin de garantir un maximum de transparence sur celle-ci.

Par ailleurs, dans le cadre des **nouvelles perspectives financières**, une Communication complémentaire sera présentée. D'un montant significatif, les futurs instruments financiers compléteront le dispositif juridique existant et futur. Ces propositions contribueront à renforcer **l'aspect opérationnel** des politiques développées en matière de liberté, de sécurité et de justice, ce qui constitue certainement un des aspects les plus essentiels de l'action de l'Union pour les années à venir.

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 à tous ceux qui résident dans l'Union européenne, 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 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 pour l'Union. Elle 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. La réalisation de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, dont les bases sont à présent posées, constitue sans nul doute un des défis les plus importants que nous devons relever ensemble.