

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 10.6.2009
COM(2009) 263 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL, AU PARLEMENT
EUROPÉEN, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU
COMITÉ DES RÉGIONS**

JUSTICE, LIBERTE ET SECURITE EN EUROPE DEPUIS 2005:

ÉVALUATION DU PROGRAMME ET DU PLAN D'ACTION DE LA HAYE

{SEC(2009) 765 final}
{SEC(2009) 766 final}
{SEC(2009) 767 final}

I. INTRODUCTION

La justice, la liberté et la sécurité sont les fondements d'une Europe prospère et pacifique. Le renforcement des capacités nécessaires à la préservation de ces valeurs fondamentales est un projet à long terme. L'Europe doit également disposer de la flexibilité requise pour faire face aux événements inattendus et parfois tragiques, comme les attentats terroristes de Londres de 2005 ou la mort, au cours des dix dernières années, de milliers d'immigrants tentant de gagner le territoire de l'Union via la Méditerranée. Les politiques de l'UE dans ce domaine déterminent la manière dont ses institutions, ses États membres et ses citoyens interagissent et interviennent sur la scène internationale.

Le programme de La Haye¹ constitue le projet par lequel l'UE a voulu réaliser son ambition dans les domaines de l'accès à la justice, de la protection internationale, des migrations et des contrôles aux frontières, du terrorisme et de la criminalité organisée, ainsi que de la coopération policière et judiciaire et de la reconnaissance mutuelle.

La Commission a suivi attentivement la mise en œuvre du programme aux niveaux de l'UE et des États membres². Les différents instruments ont été évalués par la Commission ou par les États membres au moyen d'évaluations par des pairs. Sur la base des enseignements tirés de ces opérations, la présente communication met en exergue les principaux thèmes qui se sont dégagés et envisage la manière dont l'UE devrait relever les défis de demain. Trois documents plus longs y sont joints: premièrement, un rapport sur la mise en œuvre du programme détaillant, politique par politique, les objectifs, les progrès significatifs et les défis futurs; deuxièmement, un «tableau de bord institutionnel» donnant un aperçu des instruments précités et des objectifs du programme; et troisièmement, un «tableau de bord de la mise en œuvre» relatif à la mise en œuvre au niveau national.

Les actions prioritaires à engager sur la base des réalisations passées seront définies dans le prochain programme pluriannuel («programme de Stockholm»)³.

II. HISTORIQUE ET CONTEXTE

Le Conseil européen de Tampere de 1999 avait défini le premier cadre politique pluriannuel dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. Au cours des cinq années suivantes avaient été jetées les bases d'une politique commune en matière d'immigration et d'asile, d'une harmonisation des contrôles aux frontières et d'une coopération policière et judiciaire plus étroite fondée sur la confiance et la reconnaissance mutuelles. Cette période a été marquée par les attentats terroristes de New York en 2001 et de Madrid en 2004, par les pressions résultant de l'accroissement des flux migratoires et par la menace grandissante que représente la criminalité organisée. Ces événements ont renforcé la nécessité pour l'Europe de disposer d'une stratégie permanente pour relever les défis transfrontaliers tout en respectant pleinement les droits fondamentaux des citoyens.

¹ The Hague Programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union (OJ C 53, 3.3.2005, p. 1), and the Council and Commission action plan implementing the Hague Programme on strengthening freedom, security and justice in the European Union (OJ C 198, 12.8.2005, p. 1).

² A Commission review of the progress made in the implementation of the Hague Programme by the European Institution and by Member States ("Scoreboard") has been presented every year since 2006. The references are as follows: COM(2006) 333 final; COM(2007) 373 final; COM(2008) 373 final.

³ COM(2009) 262.

Le programme de La Haye a ainsi constitué la réponse de l'UE à cette nécessité. Ses objectifs étaient les suivants:

- *améliorer les capacités communes de l'Union et de ses États membres afin d'assurer le respect des droits fondamentaux, des garanties procédurales minimales et l'accès à la justice;*
- *offrir aux personnes qui en ont besoin la protection prévue par la Convention de Genève relative au statut des réfugiés et d'autres traités internationaux;*
- *réguler les flux migratoires et contrôler les frontières extérieures de l'Union;*
- *lutter contre la criminalité organisée transfrontière et réprimer la menace terroriste;*
- *exploiter le potentiel d'Europol et d'Eurojust;*
- *faire progresser la reconnaissance mutuelle des décisions et des certificats judiciaires en matière tant civile que pénale; et*
- *supprimer les obstacles législatifs et judiciaires au règlement des litiges relevant du droit civil ou familial qui présentent des éléments transfrontières.*

Plusieurs développements importants, à l'intérieur de l'UE et à l'échelle mondiale, ont constitué la toile de fond de la mise en œuvre du programme. L'adhésion de douze États membres supplémentaires en 2004 et 2007 a transformé l'Union et son mode de fonctionnement. Le nombre des demandes d'asile a chuté avant de repartir à la hausse en 2007, tandis que les pressions migratoires à la frontière extérieure méridionale de l'UE ont sensiblement augmenté. L'économie européenne, déjà confrontée au recul à long terme de sa population en âge de travailler, doit maintenant faire face à une période de montée du chômage et d'incertitude économique.

III. UN PROGRAMME AMBITIEUX DEBOUCHANT SUR DES REALISATIONS CONCRETES

Par rapport à d'autres activités de l'Union, les initiatives à l'échelle européenne dans le domaine de la justice, de la liberté et de la sécurité sont récentes et beaucoup d'entre elles mettront un certain temps à porter leurs fruits. Ces initiatives retentissent directement sur la vie des citoyens européens qui, selon les sondages d'opinion, ont de grandes attentes en la matière. À l'instar du programme de Tampere, le programme de La Haye s'inscrivait dans une perspective à long terme, mais en allant plus loin, car ses objectifs stratégiques étaient accompagnés d'un plan d'action détaillé pour leur mise en œuvre. Malgré des progrès inégaux, des résultats tangibles ont été obtenus.

III.1. Renforcer la liberté

III.1.1 Protection des droits fondamentaux

Un système de contrôle systématique et rigoureux a été mis en place⁴ pour veiller à ce que les propositions législatives de la Commission soient pleinement compatibles avec la charte des droits fondamentaux. L'agence des droits fondamentaux⁵ a ouvert ses portes le 1^{er} mars 2007 et épaulé désormais les institutions de l'UE et les États membres en menant des projets de recherche et en recueillant des données. Une approche globale pour la promotion des droits de l'enfant⁶ a été lancée et a débouché sur la création du forum européen pour les droits de l'enfant. Ce dernier donne à l'ensemble des parties prenantes l'occasion de travailler ensemble pour placer les droits de l'enfant au cœur de toutes les activités de l'UE. L'Union a adopté une décision-cadre imposant aux États membres de sanctionner les personnes qui incitent à la violence raciste ou à la haine raciale⁷.

Dans ses politiques tant intérieures qu'extérieures, l'Union a œuvré pour le respect du droit à la protection des données à caractère personnel et de la vie privée tout en reconnaissant la nécessité, pour les services répressifs, d'échanger des informations pertinentes dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et la grande criminalité. Des garanties supplémentaires ont été apportées en ce qui concerne la protection des données à caractère personnel traitées dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale⁸. En conséquence de l'application de la directive sur la protection des données⁹, la Commission a fait rapport sur la question, les particuliers sont protégés contre la surveillance générale, les consommateurs peuvent avoir confiance dans le fait que les données transmises au cours des transactions ne feront pas l'objet d'une utilisation frauduleuse et les entreprises peuvent œuvrer dans l'UE sans craindre que leurs activités internationales soient interrompues¹⁰. Les technologies de protection de la vie privée¹¹ ont été favorisées en vue de concevoir des systèmes d'information limitant au minimum la collecte et l'utilisation des données à caractère personnel. S'agissant de la collaboration avec des pays tiers, l'Union est parvenue à un accord à long terme avec les États-Unis, le Canada et l'Australie sur le transfert des données des dossiers passagers, et des garanties ont été obtenues en ce qui concerne l'utilisation des données personnelles provenant de l'UE détenues par la société d'échanges de messages financiers SWIFT aux fins de la lutte contre le terrorisme.

III.1.2 Citoyenneté de l'Union

⁴ 'Compliance with the Charter of Fundamental Rights in Commission legislative proposals - Methodology for systematic and rigorous monitoring', COM(2005) 172 final.

⁵ Council Regulation (EC) No 168/2007 of 15 February 2007 establishing a European Union Agency for Fundamental Rights, OJ L 53, 22.2.2007, p. 1.

⁶ 'Towards an EU strategy on the rights of the child ', COM(2006) 367 final.

⁷ Council Framework Decision 2008/913/JHA of 28 November 2008 on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law, OJ L 328, 6.12.2008, p. 55.

⁸ Council Framework Decision 2008/977/JHA of 27 November 2008 on the protection of personal data processed in the framework of police and judicial cooperation in criminal matters, OJ L 350, 30.12.2008, p. 60.

⁹ Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, OJ L 281, 23.11.1995, p. 31.

¹⁰ 'Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the follow-up of the Work Programme for better implementation of the Data Protection Directive', COM(2007) 87 final.

¹¹ 'Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on Promoting Data Protection by Privacy Enhancing Technologies (PETs)', COM(2007) 228 final.

La suppression des contrôles aux frontières intérieures d'un espace Schengen composé de 25 pays permet désormais aux particuliers de se rendre de la péninsule ibérique aux pays baltes et de Grèce en Finlande sans devoir se soumettre à aucun contrôle aux frontières. Plus de 400 millions de citoyens européens peuvent en théorie bénéficier de cette mesure¹², qui suppose en outre une confiance mutuelle des États membres dans leur capacité de surveiller efficacement les frontières extérieures pour le compte de l'Union et de délivrer des visas valables dans tout l'espace Schengen.

En avril 2006, la directive relative au droit des citoyens de l'Union de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres est entrée en vigueur¹³. Sa transposition est à ce jour globalement décevante¹⁴, et la Commission redouble d'efforts pour faire en sorte que les citoyens de l'UE et leur famille puissent jouir pleinement des droits que leur confère cette directive phare.

Un éventail de mesures a été proposé pour que le droit des citoyens de l'UE à une protection consulaire devienne réalité¹⁵. On estime que 8,7 % des citoyens de l'UE - soit sept millions de personnes - qui voyagent en dehors de l'Union se rendent dans des pays où leur État membre n'est pas représenté. À ceux-ci s'ajoutent les deux millions de citoyens de l'UE qui vivent dans ces pays. Le plan d'action pour 2007-2009¹⁶ visait à remédier aux lacunes existant ou à venir dans ce domaine.

III.1.3 Le régime d'asile européen commun

Le régime d'asile européen commun affirme avec force nos valeurs, notre respect de la dignité humaine et notre engagement en faveur du partage des responsabilités. La première phase de sa mise au point a consisté dans la définition de normes minimales communes qui, conformément au traité de Nice, ont permis d'assurer la transition vers la codécision et le vote à la majorité qualifiée. Dans le cadre du programme de La Haye, à la suite d'une large consultation¹⁷, le système est entré dans la deuxième phase de son développement avec l'adoption, en 2008, d'un plan d'action¹⁸. Il a déjà été proposé, dans le cadre de ce plan, de modifier la directive relative aux conditions d'accueil et les règlements Dublin et EURODAC. L'expérience sur le terrain mettant constamment en évidence la nécessité d'une coopération pratique, l'UE a cherché un moyen cohérent et efficace de relever ces défis et a proposé la création d'un bureau d'appui en matière d'asile. En ce qui concerne la dimension extérieure,

¹² The total population of the 25 Schengen Member States is 411,310,500 (Estimation: Eurostat 2009).

¹³ Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) No 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC, *OJ L 158*, 30.4.2004, p. 77.

¹⁴ 'Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States', COM(2008) 840 final.

¹⁵ Green Paper 'Diplomatic and consular protection of Union citizens in third countries', COM(2006) 712 final.

¹⁶ 'Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Effective consular protection in third countries: the contribution of the European Union - Action Plan 2007-2009, COM(2007) 767 final.

¹⁷ Green Paper on the future of the Common European Asylum System, COM(2007) 301 final.

¹⁸ 'Policy plan on asylum - An integrated approach to protection across the EU', COM(2008) 360 final.

des programmes pilotes de protection régionaux ont été mis sur pied dans plusieurs pays tiers afin de renforcer leurs capacités en matière de protection.

III.1.4 Migration et intégration

L'Union s'est employée à améliorer la gestion des flux migratoires et à coordonner les politiques nationales d'intégration. Des normes minimales en matière d'équité, de cohérence et de sécurité ont été établies, et des démarches ont été entreprises pour tirer parti du potentiel d'emploi inexploité que représentent les ressortissants de pays tiers résidant déjà dans l'Union, tout en prévenant les effets pervers d'une «fuite des cerveaux» des pays d'origine.

Sur la base d'un livre vert¹⁹, un plan d'action²⁰ a présenté les initiatives à engager dans le domaine de l'immigration légale entre 2006 et 2009. Dans le cadre de la mise en œuvre de ce plan, les conditions d'entrée, d'emploi et de séjour des ressortissants de pays tiers ont été définies²¹, et la «carte bleue» deviendra bientôt réalité²².

La maximisation des avantages économiques de l'immigration légale s'est accompagnée d'efforts concertés pour lutter contre l'immigration illégale et les personnes qui tirent profit de la traite des êtres humains. Si l'immigration illégale n'augmente pas globalement dans l'UE, les États membres méditerranéens assument toutefois une part croissante de la charge. Le nombre de personnes qui arrivent en Europe après avoir risqué leur vie en mer est particulièrement préoccupant²³. L'emploi d'immigrés illégaux débouche sur l'exploitation des individus et des effets de distorsion sur l'économie européenne. La proposition de la Commission relative à une directive prévoyant des sanctions à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier devait être adoptée au cours du premier semestre de 2009²⁴. Elle enverra un signal clair, à savoir que l'Union ne tolérera pas l'immigration illégale, en particulier lorsqu'elle est encouragée par des employeurs sans scrupule.

Des principes communs et un cadre relatifs à l'intégration des ressortissants de pays tiers²⁵ ont été établis, notamment des manuels sur l'intégration destinés aux décideurs politiques et aux praticiens, un site internet européen unique sur l'intégration et un forum européen sur l'intégration. Les efforts entrepris par les États membres dans le cadre de ce programme

¹⁹ Green Paper on an EU approach to managing economic migration, COM (2004) 811 final.

²⁰ 'Policy Plan on Legal Migration', COM(2005) 669 final.

²¹ Proposal for a Council Directive on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State, COM(2007) 638 final.

²² The proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment, COM(2007) 637 final, has been adopted by the Council on 25.5.2009

²³ 'Third annual report on the development of a common policy on illegal immigration, smuggling and trafficking of human beings, external borders, and the return of illegal residents', SEC(2009) 320.

²⁴ Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council providing for sanctions against employers of illegally staying third-country nationals, COM(2007) 249 final.

²⁵ 'Common Basic Principles', Council document 14615/04, p. 15; 'A Common Agenda for Integration: Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union', COM(2005) 389 final.

commun sont soutenus par le Fonds européen d'intégration²⁶, qui leur a affecté 825 Mio EUR pour la période 2007-2013.

Plus généralement, la communication de la Commission intitulée «Une politique commune de l'immigration pour l'Europe»²⁷ et le pacte européen sur l'immigration et l'asile²⁸ adopté peu après ont constitué l'aboutissement de dix années d'efforts et ont jeté les bases d'une approche cohérente pour l'avenir.

III.1.5 Gestion des frontières

La gestion des migrations suppose des frontières sûres. On dénombre 1 636 points d'entrée désignés sur le territoire de l'Union. En 2006, on estimait à 900 millions le nombre des franchissements des frontières extérieures et à huit millions celui des immigrants illégaux dans l'UE-25. La même année, 500 000 immigrants illégaux étaient appréhendés dans l'UE, dont 40 % ont ensuite fait l'objet d'une procédure de retour.

L'agence FRONTEX, chargée de coordonner la coopération entre les États membres en matière de contrôles des frontières, a joué un rôle utile dans la réponse que l'UE a apportée à ces défis. Entre 2005 et 2008, elle a mené 50 opérations conjointes et 23 projets pilotes associant plusieurs États membres. Le code frontières Schengen²⁹ est devenu effectif dans tous les États membres et a établi des normes et des procédures en matière de contrôle du franchissement des frontières intérieures et extérieures de l'Union. Un ensemble de propositions de la Commission a défini de nouvelles étapes sur la voie d'une gestion intégrée des frontières: un système d'entrée-sortie³⁰ déclenchant une alerte automatique lorsqu'une personne dépasse la durée de son visa, un système de surveillance des frontières extérieures méridionales et orientales de l'UE («EUROSUR»)³¹ et l'évaluation et la poursuite du développement de FRONTEX³². La directive «retour»³³ a prévu des normes efficaces et humaines en matière de retour des immigrants illégaux.

La mise au point d'un système moderne de gestion intégrée des frontières implique le recours aux nouvelles technologies. Les passeports biométriques ont été introduits en 2006. Le système d'information Schengen de deuxième génération et le système d'information sur les visas sont en cours d'élaboration et leur cadre juridique a été défini. Ces systèmes permettront un recours accru aux nouvelles technologies, notamment la biométrie, et contribueront ainsi à la sécurité de l'espace Schengen tout en assurant le plein respect des exigences relatives à la protection des données.

²⁶ Council Decision 2007/435/EC of 25 June 2007 establishing the European Fund for the Integration of third-country nationals for the period 2007 to 2013 as part of the General programme Solidarity and Management of Migration Flows, *OJ L 168*, 28.6.2007, p. 18.

²⁷ 'A common immigration policy for Europe: Principles, actions and tools', COM(2008) 359 final.

²⁸ 'European Pact on Immigration and Asylum', Council document 13440/08.

²⁹ Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code), *OJ L 105*, 13.4.2006, p. 1.

³⁰ 'Preparing the next steps in border management in the European Union', COM(2008) 69 final.

³¹ 'Examining the creation of a European border surveillance system (EUROSUR)', COM(2008) 68 final.

³² 'Report on the evaluation and future development of the FRONTEX Agency', COM(2008) 67 final.

³³ Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals, *OJ L 348*, 24.12.2008, p. 98.

III.1.6 Politique des visas

Un cadre législatif pour la mise en œuvre et le fonctionnement du système d'information sur les visas (VIS) a été adopté en 2008³⁴, ce qui a facilité les contrôles aux points de passage des frontières extérieures et les échanges de données sur les visas entre les États membres. La Commission a proposé, d'une part, la création d'une base juridique permettant aux États membres de rendre obligatoire le relevé des éléments d'identification biométriques des demandeurs d'asile et, d'autre part, l'établissement d'un cadre juridique pour l'organisation des bureaux consulaires des États membres³⁵. Les instructions consulaires communes ont fait l'objet d'une refonte et un code des visas a été proposé³⁶ afin de renforcer la transparence, l'harmonisation des procédures et la sécurité juridique. Des accords visant à faciliter la délivrance de visas ont été négociés avec la Russie, l'Ukraine, la République de Moldavie, l'Albanie, la Bosnie-et-Herzégovine, l'ancienne République yougoslave de Macédoine et la Serbie-et-Monténégro. Ces accords, entrés en vigueur en 2007 et 2008, ont simplifié les procédures pour les citoyens de ces pays désirant se rendre dans l'UE pour de courts séjours. Une réciprocité complète en matière de visas³⁷ a été établie avec le Costa Rica, Israël, la Malaisie, le Mexique, la Nouvelle-Zélande, le Nicaragua, le Panama, le Paraguay, Singapour, l'Uruguay et le Venezuela. Des progrès ont également été réalisés avec l'Australie, le Brunei, le Canada et les États-Unis. La proposition de création de centres communs de traitement des demandes de visa³⁸ doit encore être adoptée, alors que deux centres pilotes ont déjà été créés.

III.1.7 La dimension extérieure de l'asile et de l'immigration

Des problèmes mondiaux appellent des solutions mondiales. L'«approche globale» des migrations, fondée sur un véritable partenariat avec les pays tiers, illustre la volonté d'adopter l'approche la plus large possible des causes et des conséquences des flux migratoires des pays tiers vers l'UE. Les questions migratoires sont désormais mieux intégrées dans l'action de la Commission en faveur du développement et dans les autres politiques extérieures de l'Union. Ceci reflète une évolution majeure caractérisée par le passage d'une approche essentiellement axée sur la sécurité à une approche guidée par une compréhension plus profonde de l'ensemble des facettes des migrations. La voie a été ouverte à de nouveaux partenariats et à un dialogue constructif avec les régions voisines de l'UE ainsi qu'avec l'Afrique, l'Asie et l'Amérique latine. Ces discussions se sont accompagnées d'actions sur le terrain, afin de transformer la migration et la mobilité en forces positives pour le développement, de mieux

³⁴ Regulation (EC) No 767/2008 of the European Parliament and of the Council of 9 July 2008 concerning the Visa Information System (VIS) and the exchange of data between Member States on short-stay visas (VIS Regulation), *OJ L 218*, 13.8.2008, p. 60; and Council Decision 2008/633/JHA of 23 June 2008 concerning access for consultation of the Visa Information System (VIS) by designated authorities of Member States and by Europol for the purposes of the prevention, detection and investigation of terrorist offences and of other serious criminal offences, *OJ L 218*, 13.8.2008, p. 129.

³⁵ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending the Common Consular Instructions on visas for diplomatic missions and consular posts in relation to the introduction of biometrics including provisions on the organisation of the reception and processing of visa applications, COM(2006) 269 final.

³⁶ Draft proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Community Code on Visas, COM(2006) 403 final.

³⁷ Four "reciprocity reports" have been published: COM(2006) 3 final; COM(2006) 568 final; COM(2007) 533 final; COM(2008) 486 final/2.

³⁸ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending the Common Consular Instructions on visas for diplomatic missions and consular posts in relation to the introduction of biometrics including provisions on the organisation of the reception and processing of visa applications, COM(2006) 269 final.

gérer l'immigration légale et de prévenir et réduire l'immigration illégale. Les instruments communautaires de coopération ont donné corps à l'approche globale en finançant de nombreux projets dans ce domaine et dans celui de la protection des réfugiés. Le programme thématique dans le domaine des migrations et de l'asile a été institué à cet effet et doté d'un budget de 384 Mio EUR pour la période 2007-2013. Parallèlement, de nouveaux outils et concepts ont été développés, tels que les partenariats pour la mobilité entre l'Union et des pays tiers.

III.2. Renforcer la sécurité

III.2.1 Terrorisme

Les attentats à la bombe de Madrid et de Londres de 2004 et 2005 ont été les attentats terroristes les plus choquants de ces dernières années dans l'Union. Toutefois, un nombre alarmant d'autres tentatives d'attentats, dont la plupart sont passées inaperçues, a également été enregistré. En 2007, près de 600 attentats manqués, déjoués ou effectivement perpétrés ont été recensés dans onze États membres de l'UE³⁹.

En ce qui concerne la prévention, l'Union a financé plusieurs projets, dont un manuel destiné à lutter contre la radicalisation en milieu carcéral. La directive relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du financement du terrorisme a étendu aux acteurs économiques non financiers, y compris aux casinos et aux avocats, l'obligation de signaler les transactions suspectes⁴⁰. En conséquence de l'application du règlement adopté en 2005, les voyageurs qui entrent dans l'UE ou qui en sortent avec une somme supérieure ou égale à 10 000 EUR en espèces doivent remettre une déclaration écrite⁴¹. L'Union a adopté une législation visant à ériger en infractions pénales la formation et le recrutement des terroristes ainsi que la provocation publique à commettre une infraction terroriste, y compris par l'intermédiaire de l'internet⁴². Des fonds ont été alloués à l'installation d'un système d'alerte précoce à l'échelle de l'UE permettant de notifier aux autorités les menaces liées à la disparition ou au vol d'explosifs.

Des instruments ont été mis en place pour renforcer la protection des infrastructures critiques dans l'Union - routes, chemins de fer, réseaux d'électricité et centrales électriques⁴³. La Commission a réalisé des consultations sur la préparation à la menace biologique dans le cadre d'un livre vert⁴⁴ et présentera prochainement un ensemble de propositions visant à réduire le risque posé par les menaces chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires, qui

³⁹ Europol, 'EU Terrorism Situation and Trend Report 2007', available at: <http://www.europol.europa.eu/publications/tesat/tesat2007.pdf>

⁴⁰ Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing, *OJ L 309*, 25.11.2005, p. 15.

⁴¹ Regulation (EC) No 1889/2005 of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on controls of cash entering or leaving the Community, *OJ L 309*, 25.11.2005, p. 9.

⁴² Council Framework Decision 2008/919/JHA of 28 November 2008 amending Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism, *OJ L 330*, 9.12.2008, p. 21.

⁴³ Communication from the Commission on a European Programme for Critical Infrastructure Protection, COM(786) final, and Council Directive 2008/114/EC of 8 December 2008 on the identification and designation of European critical infrastructures and the assessment of the need to improve their protection, *OJ L 345*, 23.12.2008, p. 75.

⁴⁴ Green Paper on bio-preparedness, COM(2007) 399 final.

peuvent potentiellement frapper des milliers de personnes, détruire l'agriculture et porter gravement atteinte à la chaîne alimentaire.

III.2.2 *Coopération policière*

Les travaux de l'UE ces cinq dernières années se sont fondés sur le principe dit «de disponibilité», qui prévoit qu'un agent des services répressifs d'un État membre peut obtenir d'un autre État membre, lorsqu'elles sont disponibles, les informations dont il a besoin dans l'exercice de ses fonctions.

Les échanges d'informations et de renseignements ont été simplifiés⁴⁵. L'intégration du traité de Prüm dans la législation de l'UE⁴⁶ a permis un accès indirect aux bases de données des États membres contenant des empreintes digitales et des informations liées à l'ADN ainsi qu'un accès direct mais contrôlé aux dossiers d'immatriculation des véhicules. Ceci devrait améliorer considérablement la coopération policière dans l'ensemble de l'Union en faisant savoir aux services de police quelles informations sont disponibles. Les conditions d'accès au VIS pour des raisons de sécurité ont été fixées⁴⁷, tandis que les conditions de conservation des données relatives au trafic des communications électroniques et des données de localisation⁴⁸ ont été transposées par la plupart des États membres pour les réseaux de téléphonie fixe et la téléphonie mobile.

La décision du Conseil portant création de l'Office européen de police (Europol) et remplaçant l'ancienne convention donnera à cet organisme une flexibilité opérationnelle accrue qui lui permettra de réagir plus rapidement à l'évolution de la criminalité⁴⁹. Parallèlement à son système d'information destiné à recueillir les données relatives à la grande criminalité transfrontalière et à en permettre l'échange, les fichiers de travail à des fins d'analyse d'Europol sont des outils qui fournissent aux services répressifs des États membres des renseignements pertinents sur des phénomènes criminels spécifiques, notamment la traite des êtres humains, le terrorisme, l'escroquerie à la carte de crédit et le trafic de drogues de synthèse.

⁴⁵ Council Framework Decision 2006/960/JHA of 18 December 2006 on simplifying the exchange of information and intelligence between law enforcement authorities of the Member States of the European Union, OJ L 386, 29.12.2006, p. 89.

⁴⁶ Council Decision 2008/615/JHA of 23 June 2008 on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime, OJ L 210, 6.8.2008, p. 1 and Council Decision 2008/616/JHA of 23 June 2008 on the implementation of Decision 2008/615/JHA on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime, OJ L 210, 6.8.2008, p. 12.

⁴⁷ Council Decision 2008/633/JHA of 23 June 2008 concerning access for consultation of the Visa Information System (VIS) by designated authorities of Member States and by Europol for the purposes of the prevention, detection and investigation of terrorist offences and of other serious criminal offences, OJ L 218, 13.8.2008, p. 129.

⁴⁸ Directive 2006/24/EC of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 on the retention of data generated or processed in connection with the provision of publicly available electronic communications services or of public communications networks and amending Directive 2002/58/EC, OJ L 105, 13.4.2006, p. 54.

⁴⁹ Council Decision 2009/371/JHA of 6 April 2009 establishing the European Police Office (Europol), OJ L 121, 15.5.2009, p. 37.

III.2.3 Criminalité organisée

Les activités criminelles des bandes organisées telles que le trafic de drogues, les vols de véhicules, les attaques à main armée et la criminalité de haute technologie comme l'usurpation d'identité font peser une menace sur l'UE. À l'instar de la criminalité financière (fraude, contrefaçon et blanchiment d'argent), toutes ces activités génèrent des profits importants et nuisent à l'économie de l'Union. La création de bureaux nationaux de recouvrement des avoirs pour un dépistage plus rapide des fonds à l'échelle de l'UE⁵⁰ a été encouragée et une approche basée sur le renseignement a été favorisée pour répondre à ces menaces. En ce qui concerne le blanchiment d'argent, le réseau CRF.NET a été créé. Ce réseau informatique décentralisé relie les cellules de renseignement financier de l'Union en vue d'un échange efficace d'informations financières. Un nouvel instrument de lutte contre la criminalité organisée⁵¹ prévoit le renforcement de la coopération entre les États membres. En mai 2007, la Commission a proposé une série de mesures pour améliorer la coordination de la lutte contre la cybercriminalité⁵², à la fois entre les services répressifs et entre ces derniers et le secteur privé. En outre, la cybercriminalité est parfois synonyme d'exploitation des enfants. La création de la coalition financière contre la pédopornographie permet à la Commission, aux émetteurs de cartes de crédit, aux services répressifs et aux entreprises de services internet d'œuvrer ensemble à l'élimination de la pédopornographie commerciale en prenant des mesures contre les systèmes de paiement utilisés pour financer ces agissements illégaux. Au printemps 2009, la Commission a présenté une décision-cadre destinée à renforcer les actions de prévention de l'exploitation des enfants et de lutte contre ce phénomène, ainsi qu'une proposition de décision-cadre sur la traite des êtres humains faisant suite au plan d'action de 2005⁵³.

III.2.4 Stratégie européenne en matière de drogue

La stratégie en matière de drogue (2005-2012)⁵⁴ et les plans d'action «drogue»⁵⁵ de l'Union ont défini une approche équilibrée et intégrée qui comprend la prévention de la toxicomanie, l'aide aux toxicomanes et leur réinsertion, la lutte contre le trafic illicite de stupéfiants, le contrôle des précurseurs, le blanchiment d'argent et le renforcement de la coopération internationale. Les données recueillies par l'observatoire européen des drogues et des toxicomanies font apparaître une stabilisation de la consommation d'héroïne, de cannabis et de drogues synthétiques, mais aussi une augmentation de la consommation de cocaïne dans plusieurs États membres. L'Union s'emploie à répondre au phénomène social complexe que constitue la large diffusion, dans la population, de l'usage et de l'abus de drogues, et accorde

⁵⁰ Council Decision 2007/845/JHA of 6 December 2007 concerning cooperation between Asset Recovery Offices of the Member States in the field of tracing and identification of proceeds from, or other property related to, crime, OJ L 332, 18.12.2007, p. 103.

⁵¹ Council Framework Decision 2008/841/JHA of 24 October 2008 on the fight against organised crime, OJ L 300, 11.11.2008, p. 42.

⁵² 'Towards a general policy on the fight against cyber crime', COM(2007) 267 final.

⁵³ Proposal for a Council Framework Decision on combating the sexual abuse, sexual exploitation of children and child pornography, repealing Framework Decision 2004/68/JHA, COM(2009) 315 final; proposal for a Council Framework Decision on preventing and combating trafficking in human beings, and protecting victims, repealing Framework Decision 2002/629/JHA, COM(2009) 316 final.

⁵⁴ EU Drugs Strategy (2005-2012) endorsed by the Council in 2004, Council Document 15074/04.

⁵⁵ On the basis of the Communication on a EU Drugs Action Plan (2005-2008), COM(2005) 45 final, the Council endorsed the 'EU drugs action plan (2005-2008)' in 2005, OJ C 168, 8.7.2005, p. 1. On the basis of the Communication on a EU Drugs Action Plan for 2009-2012, COM(2008) 567 final, the Council endorsed the 'EU Drugs Action Plan for 2009-2012', OJ C 326, 20.12.2008, p. 7.

une attention accrue aux mesures permettant de remédier aux dommages que la drogue occasionne aux personnes et à la société.

III.3. Renforcer la justice

Dans le cadre du programme de La Haye, la construction d'un «espace européen de justice» a commencé à produire des résultats pour les États membres et les citoyens européens. Eurojust et les réseaux judiciaires européens fournissent l'infrastructure nécessaire à la coopération judiciaire et à la coordination des enquêtes et des poursuites de part et d'autre des frontières intérieures. En matière civile, des règlements directement applicables permettent aux citoyens et aux entreprises parties à des litiges transfrontaliers de connaître les juridictions compétentes ainsi que les règles applicables à la reconnaissance des décisions de justice rendues dans un autre État membre.

III.3.1 Coopération judiciaire en matière pénale

Le mandat d'arrêt européen a considérablement réduit le temps et les démarches nécessaires à la remise des délinquants. Si les affaires traitées dans le cadre de l'ancienne procédure d'extradition duraient souvent plus d'un an, il faut désormais compter entre 11 jours et six semaines. En 2007, 2 667 remises effectives faisant suite à une notification de mandat ont été signalées, et, en 2005, le mandat d'arrêt européen a permis le retour rapide, d'Italie vers le Royaume-Uni, de l'un des auteurs des attentats de Londres. Les États membres ont de plus en plus fait appel à Eurojust lors des enquêtes et des poursuites visant la grande criminalité. Plus de 1 000 cas ont été recensés en 2007, contre 195 en 2002.

III.3.2 Faciliter les procédures de droit civil par-delà les frontières

Des progrès importants ont été accomplis dans le domaine de la justice civile et commerciale. Les citoyens de l'UE disposent à présent d'instruments plus simples et plus rapides pour régler leurs petits litiges et pour recouvrer leurs créances⁵⁶. L'UE s'est dotée de règles harmonisées en matière de loi applicable à la responsabilité civile et aux contrats⁵⁷. La révision des règles sur la signification et la notification des actes a permis d'améliorer la coopération judiciaire⁵⁸. S'agissant des aspects extérieurs de la coopération judiciaire⁵⁹, l'adhésion de la Communauté à

⁵⁶ Regulation (EC) No 861/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 establishing a European Small Claims Procedure, *OJ L 199*, 31.7.2007, p. 1; Regulation (EC) No 1896/2006 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 creating a European order for payment procedure, *OJ L 399*, 30.12.2006, p. 1.

⁵⁷ Regulation (EC) No 593/2008 of the European Parliament and of the Council of 17 June 2008 on the law applicable to contractual obligations (Rome I), *OJ L 177*, 4.7.2008, p. 6.

⁵⁸ Regulation (EC) No 1393/2007 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2007 on the service in the Member States of judicial and extrajudicial documents in civil or commercial matters (service of documents), and repealing Council Regulation (EC) No 1348/2000, *OJ L 324*, 10.12.2007, p. 79.

⁵⁹ Council Decisions 2006/325-326/EC concerning the conclusion of the Agreement between the European Community and Denmark, *OJ L 120*, 5.5.2006, p. 22 and p. 23; **Council Decision 2007/712/EC of 15 October 2007 on the signing, on behalf of the Community, of the Convention on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters** (the 'Lugano Convention'), *OJ L 339*, 21.12.2007, p. 1; and Council Decision 2008/431/EC of 5 June 2008 authorising certain Member States to ratify, or accede to, in the interest of the European Community, the 1996 Hague Convention on Jurisdiction, Applicable Law, Recognition, Enforcement and Cooperation in respect of Parental Responsibility and Measures for the Protection of Children and authorising certain Member States to make a declaration on the application of the relevant internal rules

la Conférence de La Haye de droit international privé⁶⁰ et les travaux préparatoires entamés par la Commission sur les possibilités d'améliorer l'exécution des décisions judiciaires dans l'UE⁶¹ ont constitué des avancées significatives. Certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale ont été examinés en vue de promouvoir les modes alternatifs de règlement des litiges⁶².

Un nouveau règlement en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale fait en sorte que les enfants puissent maintenir des contacts réguliers avec leurs deux parents à la suite d'une séparation et prévoit des règles claires afin de prévenir les rapt parentaux sur le territoire de l'UE. Un autre règlement, une fois qu'il aura été ratifié, accélérera le recouvrement des créances alimentaires dans l'UE⁶³. Une proposition législative concernant le droit applicable en matière de divorce («Rome III») est en cours d'examen au Conseil et au Parlement.

III.3.3 Reconnaissance mutuelle

La reconnaissance mutuelle constitue la clef de voûte de la coopération judiciaire. L'UE a réalisé des progrès considérables dans ce domaine, tant au niveau législatif qu'au niveau opérationnel. Grâce à la mise en œuvre d'une stratégie et d'un plan d'action européens en matière d'e-Justice⁶⁴, les citoyens de l'UE auront accès aux informations sur les services fournis dans l'espace européen de justice, et la communication et la coopération entre les autorités judiciaires seront facilitées. Le forum sur la justice, qui est une plate-forme destinée au maintien d'un dialogue régulier sur les politiques et la pratique, devrait renforcer la confiance mutuelle, composante essentielle de la reconnaissance mutuelle.

Une coopération efficace suppose en premier lieu une formation adéquate des personnes travaillant sur le terrain. La Commission a donné la priorité au financement de programmes d'études, de formation et d'échange dans le domaine judiciaire, qui ont concerné 400 juges et procureurs pendant la seule année 2007.

of Community law - Convention on Jurisdiction, Applicable Law, Recognition, Enforcement and Cooperation in respect of Parental Responsibility and Measures for the Protection of Children, *OJ L 151*, 11.6.2008, p. 36.

⁶⁰ Council Decision 2006/719/EC of 5 October 2006 on the accession of the Community to the Hague Conference on Private International Law, *OJ L 297*, 26.10.2006, p. 1..

⁶¹ 'Report from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee on the application of Council Decision 2001/470/EC establishing a **European Judicial Network** in civil and commercial matters', COM(2006) 203 final; Green Paper 'Effective enforcement of judgments in the European Union: the transparency of debtors' assets ', COM (2008) 128 final; and Green Paper on improving the efficiency of the enforcement of judgments in the European Union: the attachment of bank accounts, COM(2006)618 final.

⁶² Directive 2008/52/EC of the European Parliament and of the Council of 21 May 2008 on certain aspects of mediation in civil and commercial matters, *OJ L 136*, 24.5.2008, p. 3..

⁶³ Council Regulation (EC) No 2201/2003 of 27 November 2003 concerning jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in matrimonial matters and the matters of parental responsibility, repealing Regulation (EC) No 1347/2000, *OJ L 338*, 23.12.2003, p. 1; Council Regulation (EC) No 4/2009 of 18 December 2008 on jurisdiction, applicable law, recognition and enforcement of decisions and cooperation in matters relating to maintenance obligations, *OJ L 7*, 10.1.2009, p. 1.

⁶⁴ 'Towards a European e Justice Strategy', COM(2008) 329 final.

III.4. Relations extérieures

Les politiques intérieures et extérieures dans le domaine de la justice, de la liberté et de la sécurité sont inextricablement liées. Le programme de La Haye avait donné mandat à la Commission et au Secrétaire général/Haut Représentant de présenter au Conseil une stratégie portant sur l'ensemble des aspects extérieurs de la politique de l'UE en matière de liberté, de sécurité et de justice. Cette stratégie⁶⁵, qui a été approuvée par le Conseil en 2005, a fixé des priorités thématiques, à savoir la protection des droits de l'homme, la lutte contre la mauvaise gestion des affaires publiques et la délinquance des États, la coopération judiciaire, la lutte contre le terrorisme, la criminalité organisée, la corruption et la toxicomanie, la gestion des flux migratoires, ainsi qu'une série de principes de base et de mécanismes de mise en œuvre. Deux rapports sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de cette stratégie ont été établis⁶⁶. Les priorités en question ont été intégrées dans la stratégie européenne de sécurité de 2003, qui a recensé les principales menaces pesant sur l'Europe. Un rapport sur sa mise en œuvre a été publié en décembre 2008⁶⁷.

III.5. Instruments financiers

Plusieurs instruments financiers ont été créés pour soutenir les actions engagées aux niveaux de l'UE et des États membres. Le programme «Solidarité et gestion des flux migratoires»⁶⁸ est destiné à soutenir la politique en matière d'immigration: près de 4 milliards d'euros ont été alloués aux questions migratoires pour la période 2007-2013. Le programme «Sécurité et protection des libertés»⁶⁹ (745 Mio EUR pour la période 2007-2013) aide l'UE à poursuivre son action dans le domaine de la lutte contre le terrorisme et la criminalité. Le programme «Droits fondamentaux et justice»⁷⁰ (542 Mio EUR au total) contribue au financement du plan d'action relatif à l'e-Justice et du programme Daphné (contre la violence envers les enfants, les adolescents et les femmes).

Au titre du septième programme-cadre de la Communauté européenne pour des actions de recherche et de développement technologique, une enveloppe de 1,5 milliard d'euros est disponible pour le renforcement des capacités aux fins de protection des citoyens, des frontières et des infrastructures contre les menaces terroristes et autres menaces. Des fonds sont également disponibles pour les travaux de recherche socio-économique sur la criminalité et la protection des droits fondamentaux. Le forum européen de la recherche et de l'innovation en matière de sécurité (ESRIF) a été créé afin de réunir les partenaires publics et privés de

⁶⁵ 'Strategy for the external dimension of JHA: Global freedom, security and justice', Council document 15446/05.

⁶⁶ 'Progress report on the implementation of the Strategy for the External Dimension of JHA: Global freedom, security and justice', Council document 2006/05. 'Progress report on the implementation of the Strategy for the External Dimension of JHA: Global freedom, security and justice', Council document 2008/05.

⁶⁷ 'Report on the Implementation of the European Security Strategy – Providing Security in a Changing World', Council document 17104/08.

⁶⁸ Four Funds exist under this programme: three Funds adopted under co-decision procedure (European Return Fund, European Refugee Fund and External Borders Fund) and one Fund under consultation procedure (Fund for the Integration of third-country nationals).

⁶⁹ Four Funds exist under this programme: "Prevention of and fight against Crime" (third pillar legal basis) and "Prevention, preparedness and Consequence Management of Terrorism and other Security related risks" (based on Article 308 of the TEC).

⁷⁰ This framework programme has five specific programmes: Civil Justice, Daphne III and Drugs programmes (under co-decision), Fundamental Rights and Citizenship (based in Article 308 TEC) and Criminal Justice (third pillar legal basis).

manière à élaborer un programme commun de recherche et d'innovation en matière de sécurité civile à moyen et à long terme⁷¹.

Dans le domaine de l'aide extérieure, plusieurs instruments financiers soutiennent la dimension extérieure de la justice, de la liberté et de la sécurité: l'instrument de préadhésion, l'instrument européen de voisinage et de partenariat, l'instrument de stabilité, le Fonds européen de développement et l'instrument de financement de la coopération au développement, qui comprend le programme thématique dans le domaine des migrations et de l'asile.

IV. DES PROGRÈS INÉGAUX DANS CERTAINS DOMAINES

Des avancées considérables ont été réalisées sur la voie de la réalisation de bon nombre des ambitions inscrites dans le programme de La Haye, et la plupart des mesures spécifiques prévues ont été adoptées. Un grand nombre d'entre elles ne donneront toute leur mesure qu'à plus long terme. Les progrès demeurent néanmoins inégaux ou limités dans certains domaines.

Cela tient dans une large mesure aux défis uniques auxquels l'Union est confrontée dans le domaine JLS: un acquis relativement récent, un rôle insuffisant du Parlement européen dans certains domaines d'action, une compétence limitée de la Cour de justice et une compétence limitée de la Commission pour engager la procédure en manquement, et la prise de décision à l'unanimité dans plusieurs domaines. L'ambition des mesures a donc souvent été revue à la baisse dans certains domaines tels que l'immigration légale.

La non-concrétisation de plusieurs éléments du programme de La Haye est clairement imputable à la non-ratification du traité constitutionnel. L'adhésion de l'Union européenne à la convention européenne des droits de l'homme n'a pas été possible sans la base juridique que le traité constitutionnel aurait apportée et que le traité de Lisbonne apporterait s'il devait entrer en vigueur.

Les progrès ont été comparativement lents en matière de reconnaissance mutuelle des décisions pénales et de coopération policière. Étant donné que le processus de décision relevant de la méthode du «troisième pilier» (titre VI du traité UE) exige l'unanimité, il arrive souvent que de très longues discussions n'aboutissent pas ou que des propositions ambitieuses soient réduites au plus petit dénominateur commun. Une décision-cadre sur les droits de la défense constitue un exemple de proposition formulée par le programme de La Haye qui n'a pas été adoptée malgré l'importance qu'y attachent les praticiens dans toute l'Europe.

En outre, en ce qui concerne les instruments législatifs du troisième pilier (positions communes, décisions-cadres, décisions et conventions), le recours insuffisant aux procédures formelles d'infraction pour veiller à leur bonne transposition et les retards parfois importants dans la transposition des instruments de l'UE au niveau national ont abouti à un cadre législatif quelque peu «virtuel» ne présentant guère d'avantage, voire aucun avantage, pour le citoyen européen.

⁷¹ 'Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on Public-Private Dialogue in Security Research and Innovation', COM(2007) 511 final.

V. ENSEIGNEMENTS TIRÉS, THÈMES DE L'ACTION FUTURE

L'UE doit tirer les enseignements de son action passée, en exploitant pleinement les stratégies qui ont fait leurs preuves et en rectifiant ce qui aurait pu être mieux fait. Les thèmes suivants devraient guider ses travaux futurs dans le domaine de la justice, de la liberté et de la sécurité.

V.1. Coordonner réflexion et action

Les grands problèmes auxquels l'Europe est confrontée, qu'il s'agisse de crises de courte durée ou de tendances à long terme, appellent une coordination de la planification et de l'action. L'ensemble des différents aspects du programme de La Haye touchent à la fois à la justice, à la liberté et à la sécurité. Une cohérence à travers les différents domaines d'action est indispensable non seulement dans la sphère traditionnelle de la justice et des affaires intérieures, mais aussi à travers toute la palette des politiques communautaires.

Dans le domaine de l'immigration et de l'asile, les politiques visant à prévenir l'immigration illégale et les abus du régime d'asile et à lutter contre ces phénomènes ne doivent pas entraver l'accès à la protection à laquelle les demandeurs d'asile ont droit. Le contrôle du respect des droits fondamentaux par les politiques de l'UE doit se poursuivre et être étendu à tous les stades de la prise de décision et de la mise en œuvre par les États membres de l'acquis législatif de l'UE. La gestion des frontières est indispensable à la sécurité de l'UE, tout comme la coopération policière va de pair avec la lutte contre l'immigration illégale. Il conviendrait de définir les priorités transversales de l'UE dans ces domaines.

La protection des données à caractère personnel dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale a été le résultat d'une approche au cas par cas. Des exigences en matière de protection des données ont été inscrites dans toute une série d'actes législatifs, à travers les trois piliers, et leur portée et nature dépendent des objectifs poursuivis par ces différents actes. La décision-cadre⁷² adoptée récemment ne remédie pas entièrement à ce manque d'harmonisation. Une attention particulière doit donc être accordée, dans les années à venir, à la recherche d'une cohérence dans ce domaine.

D'autres approches horizontales pourraient permettre d'améliorer l'efficacité de nos politiques, telles que les droits de l'enfant et la lutte contre la xénophobie et le racisme, dont la menace s'accroît malheureusement souvent en période de crise économique.

L'approche globale sur la question des migrations consiste en plusieurs instruments qui pourraient être intégrés dans un cadre global et équilibré de dialogue et de coopération. Il convient de s'attaquer aux nouveaux défis d'une manière systématique. Les changements politiques, économiques, environnementaux et démographiques à long terme affectent les relations de l'UE avec les pays tiers, ce qui a une grande incidence sur les migrations et la mobilité. Il y a donc lieu d'intégrer davantage la politique migratoire dans la stratégie de l'UE en matière de relations extérieures et, éventuellement, de créer un service pour l'action extérieure.

Nous devons exploiter pleinement les possibilités offertes par les nouvelles technologies. La société de l'information a également fait naître le besoin d'un niveau élevé de sécurité des

⁷² Council Framework Decision 2008/977/JHA of 27 November 2008 on the protection of personal data processed in the framework of police and judicial cooperation in criminal matters, OJ L 350, 30.12.2008, p. 60.

réseaux et de l'information dans toute l'Europe. La lutte contre la cybercriminalité et le cyberterrorisme suppose que les acteurs concernés soient étroitement associés aux efforts destinés à améliorer le niveau de préparation, de sécurité et de résilience des infrastructures et services TIC. Ces défis à long terme doivent être soigneusement pris en considération au niveau européen⁷³.

L'agenda en matière de recherche et d'innovation dans le domaine de la sécurité doit progresser en partenariat avec les secteurs privé et public et en associant pleinement les organisations d'utilisateurs finals.

V.2. Accorder une attention plus grande à la mise en œuvre et au contrôle de l'application

Il est préoccupant que les mesures du programme de La Haye et du plan d'action aient pu être adoptées, mais que leur mise en œuvre au niveau national ait été inégale. Puisqu'un cadre juridique important est à présent en place, l'action future devra essentiellement porter sur la consolidation et le contrôle de l'application. La Commission pourra y contribuer en consolidant l'acquis existant, en facilitant la coordination et l'échange des meilleures pratiques entre les États membres, notamment dans le cadre de séminaires, ainsi qu'en apportant son concours financier et en promouvant la formation. Il conviendrait également de prévoir un recours plus grand aux procédures d'infraction. La Commission a promu le droit des citoyens européens de circuler et de séjourner librement sur le territoire de l'UE, mais des efforts supplémentaires devront être fournis pour s'assurer que les citoyens connaissent bel et bien leurs droits et puissent être sûrs de pouvoir les exercer. Les agences et réseaux existants doivent encore donner toute leur mesure, coopérer davantage les uns avec les autres et exploiter toutes les synergies possibles.

V.3. Faire un meilleur usage de l'évaluation

Les citoyens attendent des politiques de l'UE qu'elles produisent des résultats. De nombreux instruments ont été adoptés et de nombreuses agences ont été créées dans le cadre du programme de La Haye. Dans bien des cas, il est trop tôt pour apprécier leur efficacité en termes de résultats concrets. Les mesures prises dans les domaines de la lutte contre la criminalité organisée, de la coopération policière et douanière et de la justice pénale restent difficiles à évaluer, car les États membres ne sont souvent pas tenus de rendre compte de leur mise en œuvre.

Des systèmes de contrôle et d'évaluation plus solides et plus systématiques sont nécessaires pour obtenir des données comparables sur l'incidence des différentes politiques de l'UE. Les résultats des évaluations permettront dès lors une meilleure information des décideurs et permettront d'expliquer aux citoyens européens la valeur ajoutée de l'action de l'UE.

Une meilleure évaluation passe par la disponibilité de données actualisées, objectives, fiables et comparables. Dans le domaine des migrations par exemple, il existe à présent des règles communes en matière de statistiques communautaires⁷⁴ ainsi qu'un réseau européen des

⁷³ 'Protecting Europe from large scale cyber-attacks and disruptions: enhancing preparedness, security and resilience', COM(2009) 149 final.

⁷⁴ Regulation (EC) No 862/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 on Community statistics on migration and international protection and repealing Council Regulation (EEC) No 311/76 on the compilation of statistics on foreign workers, *OJ L 199, 31.7.2007, p. 23*.

migrations. De même, la Commission a défini avec les États membres des paramètres aux fins de la collecte, de l'analyse et de la comparaison des données et tendances concernant la traite des êtres humains et le blanchiment de capitaux. Cependant, dans de nombreux domaines tels que la justice, ce sont les données qui font défaut. Même lorsque des systèmes de collecte des données sont en place ou en cours de création, y compris en ce qui concerne la criminalité et en particulier les drogues, il conviendrait d'adopter des dispositions plus contraignantes. Les financements au titre du programme-cadre de recherche et de développement technologique et d'autres programmes pertinents devraient continuer de permettre l'enrichissement des connaissances dans ce domaine d'action.

La crédibilité du prochain programme pluriannuel dépendra de la mesure dans laquelle l'UE pourra utilement faire rapport sur son efficacité.

V.4. Compléter nos politiques intérieures par une action extérieure

Les États membres, le Conseil et la Commission doivent œuvrer ensemble au renforcement des partenariats avec les pays tiers. Il est indispensable d'assurer une continuité et une cohérence entre les politiques européennes intérieures et extérieures dans le domaine de la justice, de la liberté et de la sécurité, pour obtenir des résultats concrets et relever les défis de la mondialisation. L'UE doit devancer les défis plutôt que d'attendre qu'ils atteignent nos frontières, et elle doit promouvoir des normes, telles que celles qui s'appliquent en matière de protection des données, qui puissent être considérées au niveau international comme des exemples à suivre. La dimension extérieure des politiques JLS doit être pleinement intégrée et doit parfaitement correspondre à l'action et aux politiques extérieures telles que la coopération au développement.

Les pays tiers demandent de plus en plus à l'UE de coopérer sur la base d'accords spécifiques. Il peut s'avérer nécessaire d'établir des priorités à cet égard. Il conviendrait de définir des critères quant à la façon de répondre à ces sollicitations et quant à l'opportunité de les inclure dans le cadre général d'un accord global. Les initiatives en matière de coopération doivent répondre à la situation particulière des pays qui se préparent à adhérer à l'UE. Les priorités de l'Union en matière de relations extérieures devraient également mieux guider l'établissement des priorités des agences telles qu'Europol, Eurojust et Frontex. Outre leurs rapports annuels, les connaissances opérationnelles des agences, notamment lorsqu'elles ont conclu des accords ou des arrangements de travail avec des pays tiers, pourraient contribuer utilement à la prise de décision au niveau de l'UE.

VI. DES DÉFIS PERSISTANTS NÉCESSITANT UNE ACTION À LONG TERME

À l'automne 2008, la Commission a mené une consultation publique sur les priorités que l'Europe devrait se fixer à l'avenir dans le domaine de la justice, de la liberté et de la sécurité⁷⁵. Elle a reçu de nombreuses réponses de citoyens, de la société civile et des États membres. Cette consultation a fait suite aux considérations approfondies et très utiles exposées par les groupes consultatifs sur l'avenir des politiques JLS, composés de ministres de plusieurs États membres⁷⁶.

⁷⁵ Flash Eurobarometer 252, 'Awareness of key-policies in the area of Freedom, Security and Justice'; the contributions to and the results of the public consultation are available at: http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/news_consulting_0001_en.

⁷⁶ 'Freedom, Security, Privacy – European Home Affairs in an open world: Report of the Informal High Level Advisory Group on the Future of European Home Affairs Policy', June 2008; 'Proposed Solutions

Les conclusions sont claires.

Les citoyens de l'UE veulent vivre dans un espace où leurs droits sont respectés et leur sécurité préservée. Ils veulent être en mesure de voyager librement et de séjourner temporairement ou d'une manière permanente dans un autre pays européen, que ce soit pour y étudier, travailler ou fonder une famille. La grande majorité des citoyens de l'UE aimerait voir l'Union jouer un rôle encore plus important dans des domaines tels que la lutte contre la criminalité organisée et la traite des êtres humains, la lutte contre le terrorisme, l'échange d'informations policières et judiciaires entre les États membres, la lutte contre la toxicomanie, la promotion et la protection des droits fondamentaux, le contrôle des frontières extérieures, et la politique de migration et d'asile.

Par rapport aux chiffres de 2008, la population de l'UE en âge de travailler devrait diminuer de 15 %, ou de près de 50 millions, d'ici à 2060. En 2007, 18,8 millions de ressortissants de pays tiers résidaient dans l'UE27, soit 3,8 % de la population totale⁷⁷. Cette tendance devrait persister, compte tenu de l'augmentation probable des pressions migratoires dans un avenir prévisible. Il est dès lors impossible de revenir à une forme «isolée» de réponse à l'immigration.

L'UE peut, à juste titre, se féliciter des réalisations qu'elle a accomplies à ce jour. Bien qu'il ait été élaboré en un temps relativement court, le programme de La Haye tire sa force des perspectives à long terme qu'il a su ouvrir. Le défi de ces prochaines années consistera donc à maintenir cette dynamique et à exploiter ces réussites, en tirant les enseignements de l'expérience passée. L'Europe doit, dans l'intérêt des citoyens, trouver une réponse commune à ces défis persistants.

⁷⁷

for the Future EU Justice Programme: Report of the Informal High Level Advisory Group on the Future of European Home Affairs Policy', June 2008;
Eurostat, EUROPOP 2008 Convergence Scenario; Eurostat, Migration Statistics.