



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 10 Mai 2005  
COM(2005) 184 final

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

**Le programme de La Haye: Dix priorités pour les cinq prochaines années**

**Un partenariat pour le renouveau européen dans le domaine de la liberté, de la sécurité  
et de la justice**

## TABLE DES MATIÈRES

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN Le programme de La Haye: Dix priorités pour les cinq prochaines années Un partenariat pour le renouveau européen dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice .....	1
1. Introduction .....	3
2. Le plan d'action de mise en œuvre du programme de La Haye: traduction des priorités politiques et suivi de la mise en œuvre .....	4
2.1. Mandat politique du programme de La Haye .....	4
2.2. Le programme de La Haye et la constitution .....	5
2.3. Dix priorités pour les cinq années à venir: un partenariat pour le renouveau européen .....	5
2.4. Mise en œuvre, évaluation et flexibilité .....	12
3. Déterminer des actions concrètes .....	13
 ANNEXE LE PROGRAMME DE LA HAYE: DIX PRIORITES POUR LES CINQ PROCHAINES ANNEES LISTE DES MESURES ET CALENDRIER D'ADOPTION .....	 14

## 1. INTRODUCTION

Le Conseil européen des 4 et 5 novembre 2004 a approuvé le **programme de La Haye, programme pluriannuel** dont l'objectif est de renforcer la liberté, la sécurité et la justice.

Il fait suite au **programme de Tampere**, adopté par le Conseil européen des 15 et 16 octobre 1999, et premier programme pluriannuel à fixer des priorités en vue de la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice. La Commission a procédé à une évaluation des résultats obtenus au cours des cinq dernières années dans sa communication du 2 juin 2004<sup>1</sup>.

Le programme de La Haye marque la fin d'un cycle et l'ouverture d'un nouveau. Il n'est par conséquent guère surprenant que ce deuxième programme pluriannuel se fonde sur l'expérience positive des cinq dernières années. Afin de réaliser le programme de La Haye, le Conseil européen a invité la Commission à présenter au Conseil un plan d'action concrétisant les objectifs et priorités du programme et comprenant un calendrier pour l'adoption et la mise en œuvre de l'ensemble des actions.

Le présent **plan d'action** se compose donc de deux parties. La première (correspondant au chapitre 2) donne un aperçu des enjeux et de certains des aspects les plus importants du programme. Il définit également, parmi les orientations du programme, **dix priorités spécifiques** sur lesquelles la Commission estime qu'il convient de concentrer les efforts au cours des cinq années à venir. La seconde partie (qui correspond au chapitre 3) est une annexe énumérant les mesures et actions concrètes à envisager pour les cinq prochaines années. Cette liste suit étroitement la structure du programme.

Il convient aussi de faire observer que le présent plan d'action doit être lu en combinaison avec d'autres plans et documents stratégiques relatifs à certains domaines d'actions se rapportant à l'espace de liberté, de sécurité et de justice: il incombera à la Commission de veiller à assurer la cohérence générale de ces initiatives. Certains de ces documents ont été présentés par la Commission très récemment ou sont sur le point de l'être (le plan d'action drogue de l'UE du 14 février 2005<sup>2</sup>, à la suite de la nouvelle stratégie antidrogue de l'UE pour la période 2005-2012; la communication sur les perspectives de développement de la reconnaissance mutuelle des décisions en matière pénale et de la confiance mutuelle, et la communication relative à l'élaboration d'un concept stratégique portant sur la lutte contre la criminalité organisée).

Le programme de La Haye prévoit qu'une **évaluation à mi-parcours** du plan d'action doit être présentée le 1<sup>er</sup> novembre 2006 au plus tard. À cette fin, la Commission présentera en temps utile un rapport sur les progrès accomplis et sur les éventuelles modifications à apporter au programme.

---

<sup>1</sup> COM(2004) 401 final du 2 juin 2004, «Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice : Le bilan du programme de Tampere et futures orientations».

<sup>2</sup> COM(2005) 45 du 14 février 2005.

## 2. LE PLAN D'ACTION DE MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME DE LA HAYE: TRADUCTION DES PRIORITÉS POLITIQUES ET SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE

### 2.1. Mandat politique du programme de La Haye

Le programme de La Haye réaffirme l'importance que l'Union européenne attache à l'espace de liberté, de sécurité et de justice et le place au premier rang des préoccupations de l'Union – non seulement parce qu'il s'agit de l'un de ses objectifs fondamentaux, mais surtout parce qu'il est au cœur des intérêts des citoyens.

Le programme définit **le cadre d'action et les principaux objectifs** pour les cinq prochaines années. Il s'efforce de répondre aux attentes des citoyens et aborde tous les aspects des politiques relatives à l'espace de liberté, de sécurité et de justice et il porte tant sur des **orientations générales** (droits fondamentaux, mise en œuvre et évaluation) que sur des **orientations particulières**, en s'attachant (1) au renforcement de la liberté<sup>3</sup> (2) au renforcement de la sécurité (3) au renforcement de la justice et (4) aux relations extérieures. La stratégie antidrogue de l'UE pour la période 2005-2012 approuvée par le Conseil européen de décembre 2004 fait partie intégrante du programme de La Haye.

Le programme préconise l'adoption d'une stratégie abordant la **dimension extérieure** de la politique de l'Union dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice, et demande à la Commission de présenter cette stratégie en étroite collaboration avec le Haut représentant/Secrétaire général du Conseil. Cette stratégie devrait tenir compte des relations spéciales que l'Union entretient avec certains pays et régions tiers et privilégier les besoins spécifiques de la coopération avec ces derniers dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. La Commission franchira une première étape en présentant une communication visant à préparer la stratégie complétant le présent plan d'action.

Le Conseil européen «a estimé qu'il conviendrait de tenir dûment compte des **répercussions financières** du programme pluriannuel pour l'espace de liberté, de sécurité et de justice». Il va de soi que l'un des préalables essentiels pour réaliser les objectifs politiques qui ont été fixés est de faire correspondre à ces objectifs des ressources financières suffisantes. Le 6 avril 2005, la Commission a présenté trois programmes-cadres portant sur (1) la solidarité et la gestion des flux migratoires, (2) la sécurité et la protection des libertés, et (3) les droits fondamentaux et la justice<sup>4</sup>. Ces trois propositions cadrent parfaitement avec les priorités stratégiques fixées dans le programme de La Haye.

Il a été tenu compte, dans le programme de La Haye, de la communication de la Commission du 2 juin 2004 relative à l'évaluation du programme de Tampere<sup>5</sup> et de la recommandation du Parlement européen du 14 octobre 2004<sup>6</sup>, notamment pour ce qui est de l'introduction de la procédure prévue à l'article 251 du traité CE (procédure de codécision) pour les domaines relevant du titre IV du traité CE. Grâce à l'impulsion politique donnée par le Conseil européen le 22 décembre 2004, le Conseil a été en mesure d'adopter une décision appliquant à

---

<sup>3</sup> Il convient de relever que la notion de liberté s'applique à toutes les parties du présent plan d'action. Toutefois, aux fins du présent document, le terme «liberté» correspond à la signification spécifique que lui donne le programme de La Haye.

<sup>4</sup> COM(2005) 122, 123 et 124 du 6.4.2005.

<sup>5</sup> COM(2004) 401 final du 2 juin 2004, «Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice: Le bilan du programme de Tampere et futures orientations».

<sup>6</sup> P6\_TA(2004)0022 du 14 octobre 2004, «Recommandation du Parlement européen à l'intention du Conseil et du Conseil européen sur le futur de l'espace de liberté, de sécurité et de justice ainsi que sur les conditions pour en renforcer la légitimité et l'efficacité».

compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005 la **codécision et le vote à la majorité qualifiée** à toutes les mesures relevant du titre IV, à l'exception de celles relatives à l'immigration légale<sup>7</sup>. Il s'agit là du premier succès du programme de La Haye. Le rôle accru accordé au Parlement européen ne constitue pas seulement une avancée sur le plan de la légitimité démocratique, mais le rythme d'achèvement des travaux est susceptible d'augmenter avec la suppression du vote à l'unanimité.

Contrairement à ce que prévoit l'article 67 du traité, la décision du Conseil du 22 décembre 2004 ne contient cependant aucune disposition adaptant les règles relatives aux compétences de la Cour de justice. La Commission continue de penser que, dans ce domaine, qui concerne de si près le droit des personnes, un accès accru à la Cour de justice est fondamental. La question de l'élargissement de l'accès à la Cour de justice pour les décisions préjudicielles doit faire l'objet d'examen, en particulier compte tenu de la nécessité de garantir un règlement rapide des affaires de ce type, comme le reconnaît le quatrième alinéa de l'article III-369 de la constitution et comme l'indique le programme de La Haye.

## **2.2. Le programme de La Haye et la constitution**

Le **programme de La Haye traduit les ambitions exprimées dans la constitution**; sous réserve des procédures nationales de ratification, celle-ci devrait entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 2006, entraînant une révision importante des dispositions qui régissent actuellement l'espace de liberté, de sécurité et de justice, ainsi que l'intégration de la charte des droits fondamentaux. Les innovations résultant de la constitution ne peuvent être appliquées avant la fin de la période de ratification. En toute cohérence, la Commission s'est engagée à entreprendre les **travaux préparatoires** nécessaires pour faire en sorte que des mesures puissent être prises dès l'entrée en vigueur de la constitution.

## **2.3. Dix priorités pour les cinq années à venir: un partenariat pour le renouveau européen**

En préparant le plan d'action de mise en œuvre du programme de La Haye, la Commission a établi la liste des actions préconisées par le programme. La réalisation des objectifs ambitieux du programme de La Haye devrait être assurée grâce à un effort collectif du Conseil, du Parlement européen et de la Commission s'inscrivant dans le cadre d'un partenariat solide et efficace.

Parmi les objectifs stratégiques déjà arrêtés par le Conseil européen dans le programme de La Haye afin de renforcer l'espace de liberté, de sécurité et de justice et traduits en mesures concrètes au chapitre 3 (annexe) selon l'ordre du programme de La Haye lui-même, la Commission a défini **dix priorités** sur lesquelles elle estime qu'il convient de concentrer particulièrement les efforts collectifs au cours des cinq années à venir. Ces dix priorités sont d'une égale importance et concernent tout l'éventail des objectifs fixés dans le programme de La Haye. Il sera ainsi possible d'éviter la dispersion des efforts et de garantir la réalisation des objectifs du programme. La Commission considère aussi qu'il est fondamental de mettre en évidence la valeur ajoutée au niveau européen de toute initiative législative et non législative à adopter dans le domaine de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, en appliquant sans réserve le principe de subsidiarité et en exploitant les mécanismes permettant de mieux

---

<sup>7</sup> Décision 2004/927/CE du Conseil du 22 décembre 2004 visant à rendre la procédure définie à l'article 251 du traité instituant la Communauté européenne applicable à certains domaines couverts par la troisième partie, titre IV, dudit traité (JO L 396 du 31.12.2004, p. 45-46).

légiférer ainsi qu'en procédant à une étude de l'impact des principales propositions à présenter.

Les **objectifs stratégiques 2005-2009**<sup>8</sup> font expressément référence à l'élaboration d'un partenariat en vue de renforcer l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Parmi les objectifs consistant à renforcer (a) la liberté, (b) la sécurité, et (c) la justice, les dix grandes priorités définies par la Commission peuvent se résumer comme suit:

(1) *Droits fondamentaux et citoyenneté: créer des politiques à part entière*

Assurer l'élaboration complète de politiques prévoyant le contrôle et la promotion du respect des droits fondamentaux à l'égard de tous, et de politiques renforçant la citoyenneté.

(2) *Lutte contre le terrorisme: œuvrer en faveur d'une réponse globale*

Privilégier les différents aspects de la prévention, de la préparation et de l'intervention afin d'améliorer encore et de compléter en tant que de besoin les capacités des États membres à lutter contre le terrorisme, en se concentrant en particulier sur le recrutement, le financement, l'analyse de risque, la protection des infrastructures critiques et la gestion des conséquences.

(3) *Espace d'asile commun: mettre en place une procédure harmonisée effective conformément aux valeurs et à la tradition humanitaire de l'Union*

Œuvrer en faveur de la création d'un espace d'asile commun respectant la tradition humanitaire et les engagements internationaux de l'Union et offrant l'efficacité d'une procédure harmonisée.

(4) *Gestion de la migration: définir une approche équilibrée*

Définir une approche équilibrée de la gestion de la migration en élaborant une politique commune d'immigration qui traite de la migration légale au niveau de l'UE, tout en renforçant la lutte contre l'immigration clandestine et le trafic et la traite des êtres humains, en particulier des femmes et des enfants.

(5) *Intégration: maximiser les retombées positives de l'immigration sur notre société et notre économie*

Élaborer des mesures de soutien afin d'aider les États membres à se doter de meilleures politiques d'intégration de manière à maximiser les retombées positives de l'immigration sur notre société et notre économie et à prévenir l'isolement et l'exclusion sociale des communautés immigrées, ce qui contribuera à la compréhension et au dialogue entre religions et cultures, sur la base des valeurs fondamentales de l'Union.

(6) *Frontières intérieures, frontières extérieures et visas: élaborer une gestion intégrée des frontières extérieures afin de rendre l'Union plus sûre*

Poursuivre l'élaboration d'une gestion intégrée des frontières extérieures et d'une politique commune des visas, tout en assurant la libre circulation des personnes (contacts

---

<sup>8</sup> COM(2005) 12 final du 26 janvier 2005, «Objectifs stratégiques 2005 – 2009, Europe 2010: un partenariat pour le renouveau européen».

interpersonnels).

(7) *Protection de la vie privée et de la sécurité lors du partage d'informations: trouver le juste équilibre*

Trouver le juste équilibre entre la protection de la vie privée et la sécurité lors du partage d'informations entre services répressifs et autorités judiciaires, en soutenant et en encourageant un dialogue constructif entre toutes les parties concernées afin de trouver des solutions équilibrées, respectant intégralement les droits fondamentaux relatifs à la protection de la vie privée et à la protection des données, ainsi que le principe de disponibilité des informations tel que défini dans le programme de La Haye.

(8) *Criminalité organisée: élaborer un concept stratégique*

Développer et mettre en œuvre un concept stratégique portant sur la lutte contre la criminalité organisée au niveau de l'UE. Tirer pleinement parti et poursuivre le développement d'Europol et d'Eurojust.

(9) *Justice civile et pénale: garantir à tous un véritable espace européen de justice*

Garantir un espace européen de justice en assurant à tous un accès effectif à la justice et en veillant à l'exécution des décisions judiciaires. Le rapprochement de la législation sera poursuivi, notamment grâce à l'adoption de dispositions assurant un degré élevé de protection des personnes, afin d'instaurer la confiance mutuelle et d'accroître la reconnaissance mutuelle, qui continue de constituer la pierre angulaire de la coopération judiciaire. Améliorer les dispositions matérielles du droit européen des contrats.

(10) *Liberté, sécurité et justice: partager les responsabilités et veiller à la solidarité*

Donner une signification concrète aux concepts de responsabilités partagées et de solidarité entre États membres en prévoyant des ressources financières adéquates permettant d'atteindre les objectifs de liberté, de sécurité et de justice de la manière la plus efficace.

(1) *Droits fondamentaux et citoyenneté: créer des politiques à part entière*

Les droits fondamentaux sont au cœur des valeurs de l'Union et il convient d'assurer l'élaboration complète de politiques prévoyant le contrôle et la promotion du respect des droits fondamentaux à l'égard de tous, et de politiques renforçant la citoyenneté.

La constitution place l'individu au centre du projet européen en intégrant la charte des droits fondamentaux et en prévoyant l'adhésion à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

De surcroît, il importe de fournir aux décideurs des données exactes et fiables sur le respect des droits fondamentaux dans l'Union. La transformation de l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes en une **Agence des droits fondamentaux** à part entière constituera un élément important supplémentaire pour promouvoir et protéger les droits fondamentaux.

Parmi ces droits, la Commission accordera une attention particulière aux droits de l'enfant, dans l'optique de leur protection, puisque les enfants constituent un des groupes les plus

vulnérables de la population. La constitution inclut expressément «la promotion et la protection des droits de l'enfant» parmi les objectifs de l'Union.

En outre, en collaboration avec les États membres, la Commission poursuivra ses efforts en vue de combattre la violence à l'encontre des femmes et d'apporter un soutien aux victimes.

Elle continuera d'agir afin de lutter contre toutes les formes de discrimination, notamment en assurant la mise en œuvre et l'application effectives de la législation de l'UE en matière de lutte contre les discriminations.

Il convient d'accorder une attention particulière à la protection des données à caractère personnel, qui a été reconnue par la charte des droits fondamentaux et par la constitution comme un droit fondamental propre, distinct du droit au respect de la vie privée.

La **citoyenneté de l'Union** comporte un certain nombre de droits essentiels, comme le droit à la libre circulation à l'intérieur de l'UE, la protection diplomatique et consulaire ou le droit de vote aux élections du Parlement européen et aux élections locales. Dans tous ces domaines, des mesures sont envisagées pour améliorer l'exercice des droits conférés par cette citoyenneté européenne.

## (2) *Lutte contre le terrorisme: œuvrer en faveur d'une réponse globale*

Pour faire face au terrorisme, une **réponse globale** est indispensable. On ne saurait ignorer les attentes que les citoyens nourrissent à l'égard de l'Union et cette dernière ne peut négliger d'y répondre.

Il convient de privilégier les différents aspects de la prévention, de la préparation et de l'intervention afin d'améliorer et, le cas échéant, de compléter les capacités des États membres à lutter contre le terrorisme, en se concentrant en particulier sur le recrutement, le financement, l'analyse de risque, la protection des infrastructures critiques et la gestion des conséquences.

La lutte contre le terrorisme exige une **approche intégrée et cohérente**, portant sur un large éventail de thèmes qui ont été recensés par le programme de La Haye. Parmi les domaines primordiaux auquel l'Union doit accorder son attention figure la coopération entre les différents services compétents des États membres, notamment en ce qui concerne l'**échange d'informations** se rapportant aux enquêtes relatives à des activités terroristes.

Il est également de la plus grande importance de comprendre le phénomène complexe que constitue le terrorisme en Europe: le processus d'endoctrinement et de **recrutement** et le type d'environnement qui permettent aux idées et mouvements terroristes de s'enraciner. Il convient de poursuivre les efforts consentis dans le domaine de la **lutte contre le financement du terrorisme**.

Les initiatives des États membres et de l'UE doivent être complétées par la **coopération extérieure**, en collaborant avec des pays tiers afin de combattre le terrorisme, notamment en les aidant à financer la lutte contre le terrorisme et les projets de renforcement des capacités, ainsi qu'en s'attaquant aux causes du terrorisme.

## (3) *Espace d'asile commun: mettre en place une procédure harmonisée effective conformément aux valeurs et à la tradition humanitaire de l'Union*

La création d'un **régime d'asile européen commun** constitue une autre priorité. Au cours des années à venir, les travaux porteront essentiellement sur la conclusion de l'**évaluation des instruments de la première phase** en 2007 au plus tard, ainsi que sur la présentation des instruments et mesures de la **seconde phase** consistant à élaborer une politique commune en matière d'asile, qui s'efforcera de mettre en place une **procédure commune et un statut uniforme** pour les personnes bénéficiant de l'asile ou d'une protection subsidiaire avant la fin de 2010.

Il y a lieu de renforcer la coopération administrative entre les services nationaux des États membres et de prévoir des fonds pour aider les États membres à traiter les demandes et à accueillir les ressortissants de pays tiers. Le programme de La Haye a également mentionné la nécessité d'examiner la possibilité d'un traitement commun des demandes d'asile.

La Commission a annoncé l'élaboration de **programmes de protection régionaux** de l'UE et de **programmes de réinstallation**.

(4) *Gestion de la migration: définir une approche équilibrée*

Il convient de définir une **nouvelle approche équilibrée de la gestion de la migration**, traitant de la migration légale comme de l'immigration clandestine, et d'élaborer une politique commune d'immigration abordant la situation des immigrés légaux au niveau de l'UE, tout en renforçant la lutte contre la migration illégale, le trafic des migrants et la traite des êtres humains, en particulier des femmes et des enfants.

Alors que la décision relative au nombre de migrants originaires de pays tiers pouvant être admis dans chaque État membre dans le but d'y rechercher un emploi salarié ou indépendant continue d'appartenir aux autorités nationales, un espace de libre circulation exige une **politique commune en matière d'immigration**, prévoyant des **critères et procédures d'admission** et offrant un statut juridique sûr et un ensemble garanti de droits afin de contribuer à l'intégration des personnes admises. En outre, l'immigration joue un rôle fondamental pour les économies et sociétés des États membres, ainsi que des pays d'origine et de transit, ce qui justifie également la nécessité d'une approche commune fondée sur un recours rationnel à la main-d'œuvre immigrée.

Les **coûts** humains, sociaux et économiques **de l'immigration clandestine** sont extrêmement élevés - non seulement pour les pays d'accueil, mais aussi pour les pays d'origine et de transit -, ce qui implique d'adopter des règles relatives aux procédures de retour, d'accélérer la conclusion d'accords de réadmission et de renforcer la coordination afin de lutter contre le trafic et la traite des êtres humains. Toutefois, le respect des droits et de la dignité des ressortissants de pays tiers, y compris ceux en situation irrégulière dans l'Union, doit toujours demeurer un principe directeur de la politique de l'UE. En particulier, les personnes faisant l'objet du trafic à destination ou à l'intérieur de l'UE doivent être traitées dans le respect de leur situation particulière et des principes en matière de droits de l'homme.

Une politique commune en matière d'immigration ne peut se borner aux mesures d'admission et de retour: une gestion efficace des flux migratoires doit comporter un sérieux investissement dans les **relations avec les pays tiers**, d'origine comme de transit, notamment par l'intermédiaire de l'assistance et de la coopération, dans l'intérêt mutuel des pays tiers et de l'Union.

(5) *Intégration: maximiser les retombées positives de la migration sur notre société et notre économie*

Afin de maximiser les retombées positives de l'immigration sur notre société et notre économie et, élément primordial, d'éviter l'isolement et l'exclusion sociale des communautés immigrées, il est nécessaire d'aider et d'encourager les États membres à se doter de meilleures politiques d'intégration. Une politique d'intégration efficace doit contribuer à la compréhension et au **dialogue entre religions et cultures**.

L'intégration des ressortissants de pays tiers exige de tirer parti d'une série de politiques générales, notamment celles en matière d'emploi et d'éducation.

Un renforcement des contacts entre autorités nationales est indispensable pour **échanger des expériences et des informations** sur l'intégration.

Il est par conséquent nécessaire de définir un cadre européen d'intégration fondé sur les principes communs approuvés par le Conseil européen et visant à assurer le respect des valeurs européennes et du principe de non-discrimination.

(6) *Frontières intérieures, frontières extérieures et visas: élaborer une gestion intégrée des frontières extérieures afin de rendre l'Union plus sûre*

Un espace dans lequel la libre circulation des personnes est garantie sans réserve exige des efforts supplémentaires afin de mettre en place un **contrôle intégré de l'accès au territoire** de l'Union, fondé sur une gestion intégrée des frontières extérieures et une politique commune en matière de visas, avec l'appui des nouvelles technologies, prévoyant notamment le recours aux identificateurs biométriques.

Après le dernier élargissement de l'Union, il sera prioritaire de mettre en œuvre la libre circulation dans les frontières intérieures et d'être en mesure de **supprimer totalement les contrôles aux frontières intérieures concernant les personnes**. Dans ce sens, la création du SIS II et le bon déroulement des évaluations, qui sont prévus dans les traités d'adhésion, sont essentiels afin de préparer le terrain pour les nouveaux États membres.

En matière de **gestion des frontières extérieures**, une étape importante sera franchie avec la création de l'agence de gestion des frontières, qui sera chargée de coordonner et de soutenir l'action des États membres relative à la surveillance et au contrôle des frontières extérieures.

L'élaboration d'une **politique de visas** efficace sera facilitée par l'existence du système d'information sur les visas. Il sera nécessaire de renforcer la coopération entre États membres en vue de créer des **centres communs de traitement des demandes** de visa, qui pourraient constituer une première étape avant la mise sur pied d'un futur **service consulaire européen commun**.

L'insertion d'identificateurs biométriques dans les documents d'identité et de voyage est un autre élément important; elle accroît la **sécurité des documents** tout en garantissant le respect intégral des droits fondamentaux. Il convient en outre d'exploiter toutes les possibilités offertes par d'éventuelles synergies entre les systèmes d'information nationaux et européens, sur la base de l'interopérabilité.

(7) *Protection de la vie privée et de la sécurité lors du partage d'informations: trouver le juste équilibre*

Il est inadmissible que le maintien effectif de l'ordre public et les enquêtes relatives à la criminalité transfrontière dans un espace de libre circulation soient entravés par des procédures contraignantes d'échange d'informations.

L'Union devrait soutenir et encourager un dialogue constructif entre toutes les parties concernées afin de trouver des solutions équilibrées, respectant intégralement les droits fondamentaux relatifs à la protection de la vie privée et à la protection des données, ainsi que le **principe de disponibilité** des informations.

Le principe de disponibilité, tel que décrit dans le programme de La Haye, prévoit que tout agent des services répressifs d'un État membre qui a besoin de certaines informations dans l'exercice de ses fonctions peut les obtenir des services d'un autre État membre, moyennant le respect de certaines conditions. La Commission présentera des propositions à cette fin, portant notamment sur la possibilité d'une consultation réciproque des bases de données des États membres.

Dans ce domaine, il convient de trouver le **juste équilibre entre la sécurité et la protection de la vie privée** lors du partage d'informations entre autorités judiciaires et répressives.

Il convient également d'envisager soigneusement l'équilibre entre la protection de la vie privée et la sécurité dans le domaine de l'échange des informations des compagnies aériennes sur les passagers à des fins de sûreté de l'aviation et à des fins antiterroristes.

(8) *Criminalité organisée: élaborer un concept stratégique*

Un concept stratégique portant sur la lutte contre la criminalité organisée sera développé et mis en œuvre. À cette fin, la Commission présentera sous peu une **communication intitulée «Élaboration d'un concept stratégique portant sur la lutte contre la criminalité organisée»**. Elle comprend des mesures destinées à améliorer la connaissance de ce phénomène et à renforcer la prévention, les enquêtes et la coopération relatives à la criminalité organisée au sein de l'UE. La stratégie prévoit aussi de faire du renforcement de la coopération avec les pays tiers et les organisations internationales au sujet de cette question l'une de ses priorités.

La lutte contre la criminalité organisée exige d'améliorer la coopération entre les autorités répressives (police, justice, douane) ainsi que de tirer pleinement parti d'**Europol et d'Eurojust** et de poursuivre leur développement. L'élaboration d'un modèle européen en matière de renseignements de nature criminelle constitue l'une des tâches les plus importantes à réaliser dans ce domaine et exigera les efforts conjoints des États membres et des institutions et organes de l'UE.

(9) *Justice civile et pénale: garantir à tous un véritable espace européen de justice*

Un espace européen de justice ne constitue pas seulement un espace dans lequel les décisions judiciaires obtenues dans un État membre sont reconnues et exécutées dans d'autres États membres, mais plutôt un espace dans lequel un **accès effectif à la justice** est garanti en vue de l'obtention et de l'**exécution des décisions judiciaires**. Pour ce faire, l'Union ne doit pas seulement envisager des dispositions relatives à la compétence, à la reconnaissance et au conflit de lois, mais également des mesures permettant d'**instaurer une confiance mutuelle** entre les États membres, en créant des **normes procédurales minimales** et en garantissant un niveau élevé de qualité des systèmes judiciaires, notamment concernant l'équité et le respect des droits de la défense. La confiance mutuelle peut être renforcée grâce à l'émergence

progressive d'une «culture judiciaire européenne», prônée par le programme de La Haye, sur la base de la **formation et de la constitution de réseaux**. Il est également indispensable de mettre en place une stratégie cohérente relative aux relations de l'UE avec les pays tiers et les organisations internationales.

En matière de **justice civile**, l'achèvement du programme de **reconnaissance mutuelle** des décisions en matière civile et commerciale est d'une importance primordiale. Il nécessitera l'adoption de propositions législatives déjà présentées par la Commission, ou qui le seront prochainement, et le lancement de consultations afin de préparer de nouvelles dispositions législatives portant sur des domaines auxquels la reconnaissance mutuelle ne s'applique pas encore (comme les questions de patrimoine familial et les successions et testaments). Un autre aspect fondamental à aborder est l'exécution des décisions judiciaires et la reconnaissance mutuelle des actes publics et privés. En ce qui concerne les dispositions matérielles du droit européen des contrats, un cadre commun de référence (CCR), qui devra être utilisé comme une «boîte à outils» pour améliorer la cohérence et la qualité de la législation européenne, sera adopté en 2009 au plus tard.

Pour ce qui est de la **justice pénale**, le rapprochement de la législation et la création de normes minimales concernant plusieurs aspects du droit procédural (se rapportant, par exemple, au principe *non bis in idem*, à l'utilisation des éléments de preuve ou aux jugements par défaut) joueront un rôle important pour **instaurer la confiance mutuelle** et parvenir à la **reconnaissance mutuelle**. Concernant ce dernier point, plusieurs mesures doivent être prises pour assurer une action efficace et en temps utile des autorités répressives (comme la reconnaissance mutuelle des mesures de contrôle présentencielles non privatives de liberté, ou la reconnaissance et l'exécution des peines d'emprisonnement) et, à titre plus général, pour remplacer la traditionnelle entraide judiciaire par de nouveaux instruments fondés sur la reconnaissance mutuelle. Eurojust devrait être considéré comme l'acteur clé du développement de la coopération judiciaire européenne en matière pénale. Son rôle devrait être soutenu et ses potentialités pleinement exploitées à la lumière de l'expérience acquise et compte tenu des évolutions futures. Dans ce contexte, la Commission assurera également le suivi de ses travaux antérieurs et examinera les possibilités offertes par la constitution, dans le domaine de l'amélioration de la protection des intérêts financiers de l'Union.

#### (10) *Partager les responsabilités et veiller à la solidarité*

Aucun objectif politique ne peut être atteint sans **ressources financières adéquates** et le programme de La Haye a établi un lien évident entre ces deux éléments. À cette fin, en avril 2005, la Commission a présenté trois programmes-cadres, qui s'efforcent de donner une signification concrète aux concepts de **responsabilités partagées et de solidarité** entre États membres en examinant le type d'instruments politiques et financiers permettant d'atteindre les objectifs de liberté, de sécurité et de justice de la manière la plus efficace.

#### **2.4. Mise en œuvre, évaluation et flexibilité**

À l'instar du programme de la Haye, la Commission accorde aussi une grande importance à l'aspect de la mise en œuvre et à la nécessité d'instituer des mécanismes d'évaluation de la mise en œuvre par les États membres de mesures relevant de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

La constitution prévoit, en son article III-260, l'adoption de mesures permettant à la Commission et aux États membres de procéder à **une évaluation objective et impartiale des**

**politiques de l'Union** dans ce domaine. La Commission présentera au début de l'année 2006 une communication exposant dans les grandes lignes les principaux objectifs de ce futur mécanisme et elle entend présenter des propositions après l'entrée en vigueur de la constitution.

Dans l'intervalle, toutefois, le Conseil européen a invité la Commission à présenter un **rapport annuel sur la mise en œuvre** des mesures décidées par l'Union («tableau de bord») et à en informer le Parlement européen et les parlements nationaux.

Il sera ainsi possible de disposer d'un panorama plus complet de la situation de la politique relative à l'espace de liberté, de sécurité et de justice et de la mise en œuvre effective des mesures adoptées par les États membres. Le premier **tableau de bord** sera présenté en décembre 2005 et exigera la participation active des États membres, qui seront invités à communiquer régulièrement les progrès qu'ils ont réalisés dans la mise en œuvre des mesures adoptées.

En outre, le Conseil européen a instamment prié le Conseil de mettre au point des **méthodes concrètes pour faciliter une prompte mise en œuvre** dans tous les domaines d'action: exiger que des plans adaptés de mise en œuvre soient élaborés au niveau national, garantir que la durée de la période de mise en œuvre soit appropriée et examiner les rapports réguliers sur l'état d'avancement des travaux établis par la Commission.

Eu égard à l'environnement politique général de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, il est probable que de nouvelles priorités politiques surgissent à la suite d'événements inattendus, dont la nature et la dimension sont souvent internationales. Le plan d'action doit être souple et adaptable, en particulier à long terme, afin de tenir compte de nouvelles priorités susceptibles d'apparaître au cours des années à venir. La constitution permettra une rationalisation non négligeable du cadre juridique et institutionnel. Sur ce point aussi, le Conseil européen a considéré qu'il était important de prévoir une certaine souplesse, en imposant un **réexamen** du programme de La Haye.

### **3. DETERMINER DES ACTIONS CONCRETES**

Le programme de La Haye invite la Commission à présenter un plan d'action concrétisant ses objectifs. À cette fin, l'**annexe de la présente communication** se compose d'un plan d'action **énumérant les principales actions et mesures** à adopter au cours des cinq années à venir et comprenant également un **ensemble spécifique de dates limites** pour leur présentation au Conseil et au Parlement européen.

À la suite de l'adoption des conclusions de Tampere en 1999 du programme de La Haye en 2004, le Conseil européen devrait conserver son rôle d'impulsion dans la définition des orientations stratégiques et la programmation de l'action future en ce qui concerne l'espace de liberté, de sécurité et de justice. La Commission invite le Conseil à débattre de la présente communication et du plan d'action qui y est annexé dans la perspective de leur approbation lors du Conseil européen de juin 2005 au plus tard.

## ANNEXE

### LE PROGRAMME DE LA HAYE: DIX PRIORITES POUR LES CINQ PROCHAINES ANNEES

#### LISTE DES MESURES ET CALENDRIER D'ADOPTION

## **1. ORIENTATIONS GENERALES**

- **Création d'un système d'évaluation objective et impartiale de la mise en œuvre des mesures adoptées par l'UE dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice**

- Communication relative à la création d'un mécanisme d'évaluation et *proposition de création d'un mécanisme de ce type, comme envisagé à l'article III-260 du traité constitutionnel (2006)*

### **1.1. Respect et promotion active des droits fondamentaux**

- **Programme-cadre «Droits fondamentaux et justice» au titre des nouvelles perspectives financières (2005)**

- *Programme spécifique «Citoyenneté et droits fondamentaux» (2007)*

- *Programme spécifique «Combattre la violence (Daphné), prévenir la consommation de drogue et informer le public» (2007)*

- **Adhésion de l'Union européenne à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des droits fondamentaux (discussions informelles à engager en 2005)**

- **Proposition élargissant le mandat de l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes pour en faire une Agence des droits fondamentaux (proposition en 2005)**

- Programme Daphné II : programme de travail 2006 (2005)

- Études sur les mesures de prévention dans le cadre de la lutte contre la violence à l'encontre des femmes (2006)

- Communication sur la protection des droits de l'enfant (2005)

### **1.2. Stratégie européenne en matière de drogues**

- **Plans d'action antidrogue de l'UE 2005-2008 (2005) et 2009-2012 (2009)**

- Évaluation permanente du plan d'action antidrogue de l'UE 2005-2008 (*rythme annuel*)

- Livre vert sur le rôle de la société civile dans la définition des politiques en matière de drogue (2006)

- Rapport sur la mise en œuvre et le fonctionnement de la décision cadre relative au trafic de drogue (2007)
- Rapport sur l'état d'avancement et analyse d'impact du plan d'action antidrogue de l'UE 2005-2008 (2008)
- Communication relative à un plan d'action antidrogue de l'UE 2009-2012 (2009)

## **2. RENFORCER LA LIBERTE**

### **2.1. Citoyenneté de l'Union**

- Rapports sur l'application des directives 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE relatives au droit de séjour des pensionnés, étudiants et personnes inactives et de la directive 93/109/CE fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen, y compris dans les nouveaux États membres, et, le cas échéant, présentation de propositions en vue de la modification de cette directive (2005/2006)
  - *Proposition visant à faciliter la protection diplomatique et consulaire (2006)*
  - *Proposition relative aux dispositions et conditions nécessaires à une initiative des citoyens européens (2007)*
  - Examen d'éventuelles mesures destinées à renforcer les droits prévus au titre des dispositions des traités relatives à la citoyenneté et à prévoir de nouveaux droits dans ce domaine (article 22 TCE) (2008)
- **Permettre aux citoyens de l'Union européenne et aux membres de leur famille de se déplacer à l'intérieur de l'UE dans les mêmes conditions que les ressortissants d'un État membre se déplaçant ou changeant de lieu de résidence dans leur propre pays**
    - Contrôle de la transposition, du respect et de l'application en bonne et due forme de la directive 2004/38/CE relative au droit de circuler et de séjourner librement (2006)
    - Rapport sur l'application des directives 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE relatives au droit de circuler et de séjourner librement (2006)
    - Rapport sur l'application de la directive 2004/38/CE relative au droit des citoyens de circuler et de séjourner librement, et, le cas échéant, présentation de propositions en vue de la modification de la directive (2008)

### **2.2. Politique dans le domaine de l'asile, de l'immigration et des frontières**

- **Programme-cadre «Solidarité et gestion des flux migratoires» au titre des nouvelles perspectives financières (2005)**
  - *Création d'un Fonds pour les frontières extérieures (2007)*

- *Création d'un Fonds d'intégration (2007)*<sup>9</sup>
- *Création d'un Fonds pour le retour (2007)*
- *Adaptation du Fonds européen pour les réfugiés (2007)*
- **Analyse commune de tous les aspects du phénomène migratoire (amélioration de la collecte, de la fourniture, de l'échange et de l'utilisation efficace d'informations et données actualisées)**
  - Rapports annuels sur les statistiques en matière de migration et d'asile (*en cours*)
  - Adoption d'un règlement-cadre européen sur la collecte de statistiques relatives à la migration et à l'asile (2005)
  - Livre vert sur le futur réseau européen des migrations (2005)
  - *Proposition relative à la création d'un Observatoire européen des migrations (2006)*

### 2.3. Régime d'asile européen commun

- Adoption de la directive relative aux procédures d'asile (2005)
- **Évaluation des instruments juridiques de la première phase**
  - Suivi de la transposition et de la mise en œuvre des instruments de la première phase (2005-2007)
- **Seconde phase du développement d'une politique commune en matière d'asile, mise au point d'une procédure commune d'asile et d'un statut uniforme pour les personnes bénéficiant de l'asile ou d'une protection subsidiaire**
  - *Proposition relative au statut de résident de longue durée pour les réfugiés (2005)*
  - *Instruments et mesures relevant de la seconde phase à présenter au Conseil et au Parlement européen (adoption avant la fin de l'année 2010)*
- **Mise en place de structures associant les services d'asile nationaux des États membres en vue de favoriser la coopération (Communication - 2005)**
- **Études sur les conséquences du traitement commun des demandes d'asile**
  - Étude sur le traitement commun des demandes d'asile dans l'Union (2006)
  - Étude, à mener en étroite consultation avec le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), sur le traitement commun des demandes d'asile en dehors du territoire de l'UE (2006)

---

<sup>9</sup> Ce Fonds sera complémentaire par rapport au Fonds social européen.

- *Mise en place d'un bureau d'appui européen chargé de toutes les formes de coopération entre les États membres qui sont liées au régime d'asile européen commun (après la mise en place d'une procédure commune d'asile et sur la base d'une évaluation)*
- *Création du Fonds européen pour les réfugiés (FER) 2005-2013 en vue d'aider les États membres à traiter les demandes d'asile et à accueillir certaines catégories de ressortissants de pays tiers*
  - Rapport final sur le **Fonds européen pour les réfugiés** (2005)
  - *Proposition de modification de la décision relative au **Fonds européen pour les réfugiés** afin d'aider les États membres à accueillir certaines catégories de ressortissants de pays tiers* (2005)
  - Approbation des programmations pluriannuelles nationales du **Fonds européen pour les réfugiés** (2005, 2008 et 2011)
  - Adaptation du Fonds européen pour les réfugiés (2007)

### **2.3.1. Immigration légale, y compris procédures d'admission**

- **Élaboration d'une politique d'immigration légale**
  - Évaluation et suivi de la transposition et de la mise en œuvre des directives de la première phase relatives à l'immigration légale (2005-2011)
  - Débat sur le livre vert sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques (2005)
  - Sur la base des résultats de la consultation publique au sujet du livre vert sur les migrations économiques, présentation d'un programme d'action relatif à l'immigration légale, incluant les procédures d'admission (2005)

### **2.3.2. Intégration des ressortissants de pays tiers**

- **Mise en place d'un cadre européen d'intégration cohérent**
  - Communication sur un cadre européen d'intégration (2005)
- **Promotion de l'échange structurel d'expériences et d'informations sur l'intégration<sup>10</sup>**
  - Gestion des actions préparatoires INTI (2005-2006)
  - Rapports annuels sur l'immigration et l'intégration (2005 - en cours)
  - Manuel européen d'intégration (deuxième édition 2006, en cours)
  - Création d'un site web sur Internet (2006)

---

<sup>10</sup> En outre, des activités complémentaires sont entreprises dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi et du processus d'inclusion sociale.

- Création d'un Fonds d'intégration (2007)

### 2.3.3. Lutte contre l'immigration clandestine

- Contribution à la gestion des réseaux de liaison en matière d'immigration dans les pays tiers concernés (2005, *en cours*)
  - Rapport annuel sur la politique commune relative à la migration illégale (2005, *en cours*)
  - Adoption d'une décision de la Commission établissant un réseau d'information sécurisé accessible sur le web pour les services des États membres chargés de la migration (ICONET) (2005)
  - Proposition en vue de la conclusion et de la signature de la convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (CAHTEH) (2005)
- **Mise en place d'une politique efficace d'éloignement et de rapatriement basée sur des normes communes et sur une coopération plus étroite et une assistance technique mutuelle**
    - Proposition relative aux procédures de retour (2005)
    - Lancement d'actions préparatoires en vue du soutien financier à la gestion du retour (2005)
    - Désignation d'un représentant spécial de la Commission pour une politique commune de réadmission (2005)
    - Conclusion d'accords communautaires de réadmission et gestion des accords existants (*en temps opportun*)
    - Création d'un Fonds pour le retour (2007)

### 2.3.4. Dimension extérieure de l'asile et de l'immigration

- **Coopération avec les pays tiers dans la gestion de l'immigration et de l'asile**
  - Communication sur la migration et le développement (2005)
  - Version révisée pour 2006 du document de référence du programme AENEAS, 2004-2006 (2005)
  - Intégration complète de la question de l'immigration dans les documents de stratégie par pays et par région pour tous les pays tiers concernés (2005)
- **Développement de programmes de protection régionaux de l'UE**
  - Plan d'action pour un programme de protection régional de l'UE, y compris le programme de l'UE en matière de réinstallation (2005)
  - Lancement de programmes pilotes de protection (2005)

- **Coopération renforcée avec les pays de transit afin de leur permettre de mieux gérer les migrations et d'offrir une protection adéquate aux réfugiés**

- Rapport sur les progrès réalisés et les résultats obtenus en matière d'asile et d'immigration, dans le cadre de la politique européenne de voisinage (2005)

### 2.3.5. Gestion des frontières, biométrie et systèmes d'information, et politique des visas

- **Suppression des contrôles concernant les personnes aux frontières intérieures**

- *Proposition relative aux instruments juridiques relevant du SIS II (2005)*
- Début de l'évaluation de la mise en œuvre de l'acquis non lié à SIS II dans les nouveaux États membres (2006)
- Évaluation de l'acquis lié à SIS II dans les nouveaux États membres (*lorsque SIS II sera devenu opérationnel - 2007*)
- Adoption de la décision du Conseil sur la suppression des contrôles aux frontières avec les nouveaux États membres et entre ces derniers (2007)
- *Proposition visant à compléter le mécanisme d'évaluation Schengen existant par un mécanisme de contrôle (dès que la suppression des contrôles concernant les personnes aux frontières intérieures aura été réalisée dans les nouveaux États membres) (2007-2008)*

- **Mise en place d'un système intégré de gestion des frontières extérieures**

- *Proposition relative à la création d'équipes d'experts nationaux afin d'aider les États membres à contrôler et surveiller les frontières extérieures dans le cadre de l'Agence pour la gestion des frontières extérieures (2005)*
- «Manuel destiné aux gardes-frontières» (*après l'adoption du code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes*)
- *Proposition relative aux compétences d'exécution conférées aux fonctionnaires des États membres exerçant leurs activités aux frontières extérieures d'un autre État membre (2006)*
- Rapport d'évaluation sur l'Agence pour la gestion des frontières extérieures, comprenant un réexamen de ses missions et une analyse de l'opportunité de lui confier d'autres aspects de la gestion des frontières (y compris évaluation du fonctionnement des équipes d'experts nationaux et de la faisabilité d'un système de gardes-frontières européens) (2007)
- *Création du Fonds pour les frontières extérieures (2007)*

- **Application partielle de l'acquis de Schengen**

- Adoption de la décision du Conseil relative à l'application partielle de l'acquis de Schengen par l'Irlande (2005)

- Adoption de la décision du Conseil relative à l'application partielle de l'acquis de Schengen (SIS) par le Royaume-Uni (2005)
- **Approche cohérente et solutions harmonisées dans l'UE concernant les identificateurs et données biométriques**
  - *Proposition de modification des Instructions consulaires communes concernant les normes et procédures d'obtention des données biométriques, y compris l'obligation de fournir ces données et la définition d'exceptions à cette obligation (2005)*
  - *Préparation de la mise en place de normes minimales applicables aux cartes nationales d'identité (à partir de 2005)*
  - *Préparation de la mise en place de normes minimales applicables aux cartes d'identité spécifiques à certains secteurs, s'il y a lieu (à partir de 2005)*
  - Intégration des identificateurs biométriques dans les documents de voyage, les visas, les permis de séjour, les passeports des citoyens de l'UE et les systèmes d'information (2006)
  - Communication relative à l'amélioration des synergies entre le SIS II, le VIS et Eurodac (2006)
- **Politique des visas, y compris élaboration du Système d'information sur les visas (VIS)**
  - Réunions avec les pays tiers figurant sur la liste des pays dont les ressortissants sont exemptés de l'obligation de visa afin de faire en sorte que les citoyens des États membres puissent voyager sans visa dans tous ces pays tiers (*en cours, à associer avec le réexamen de la liste des visas*)
  - *Propositions relatives aux modifications nécessaires pour améliorer la politique des visas et créer des centres communs de demande de visa (2005)*
  - Réexamen régulier de la liste des visas (règlement (CE) n° 539/2001) (*régulièrement*)
  - *Proposition relative à des mesures visant à faciliter les procédures de demande et de délivrance de visa pour les membres de la famille olympique – Turin 2006 (2005)*
  - Rapport sur la mise en œuvre du règlement (CE) n° 1295/2003 relatif à des mesures visant à faciliter les procédures de demande et de délivrance de visa pour les membres de la famille olympique - Athènes 2004 (2005)
  - *Proposition de modification des Instructions consulaires communes concernant les droits de visa (2005)*
  - Programme de travail ARGO (2005 et 2006)

- *Propositions relatives au transit: reconnaissance unilatérale des documents relatifs à Schengen par les nouveaux États membres/reconnaissance des permis de séjour suisses par les États membres (2005)*
- *Recommandations relatives à des directives de négociation concernant des accords d'exemption de visa entre la CE et les pays tiers relatifs aux conditions de libre circulation dans l'Union pour une période allant de trois à six mois (2005)*
- *Adoption d'une proposition établissant un régime relatif au petit trafic frontalier (2005)*
- *Rapport sur le fonctionnement du régime de transit applicable à Kaliningrad (2005)*
- *Facilité de Kaliningrad<sup>11</sup> (2005-2006)*
- *Facilité Schengen pour sept États membres (2005 et 2006)*
- *Recommandations spécifiques relatives à des directives de négociation concernant des mesures visant à faciliter les procédures de demande et de délivrance de visa concernant des pays tiers dans le cadre de la politique communautaire de réadmission, dans la mesure du possible et sur la base de la réciprocité, afin de développer un véritable partenariat sur les questions de gestion de la migration (2005-2009)*
- *Proposition de modification des Instructions consulaires communes concernant la coopération consulaire locale (2006)*
- *Proposition de réexamen des Instructions consulaires communes (2006)*
- *Mise en œuvre technique du VIS, en commençant par les fonctionnalités liées au traitement des données alphanumériques et des photographies (2006) et en ajoutant ensuite les fonctionnalités liées aux données biométriques (2006)*
- *Proposition de création de bureaux consulaires communs (2007)*

### 3. RENFORCER LA SECURITE

- **Programme-cadre «Sécurité et protection des libertés» au titre des nouvelles perspectives financières (2005)**
  - *Programme spécifique «Prévenir et combattre la criminalité» (2007)*
  - *Programme spécifique «Prévention, préparation et gestion des conséquences en matière de terrorisme» (2007)*

---

<sup>11</sup> La facilité de Kaliningrad sera remplacée par des dispositions spécifiques relevant du Fonds pour les frontières extérieures qui a été proposé pour la période 2007-2013 dans le cadre du programme-cadre solidarité et gestion des flux migratoires.

3.1. Partage de l'information entre services répressifs et autorités judiciaires tout en trouvant un juste équilibre entre sécurité et protection de la vie privée

- *Proposition relative à la rétention de données traitées en rapport avec la fourniture de services de communications électroniques accessibles au public aux fins de la détection, la recherche et la poursuite d'infractions pénales (2005)*
- **Recensement des garanties adéquates et des droits de recours effectifs pour le transfert des données à caractère personnel dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale**
- **Mise en œuvre du principe de disponibilité pour l'échange d'informations en matière répressive**
  - *Proposition relative à l'établissement d'un principe de disponibilité des informations en matière répressive (2005)*
  - *Proposition relative à des garanties adéquates pour le transfert de données à caractère personnel aux fins de la coopération policière et judiciaire en matière pénale (2005)*
  - *Proposition en vue de la définition d'une démarche commune de l'UE concernant l'utilisation des données des passagers pour des impératifs de sécurité des frontières et de sûreté de l'aviation et à d'autres fins répressives (2005)*
  - *Proposition relative à l'accès des services répressifs au VIS (2005)*
  - Développement de liens entre le SIS II et le système d'information Europol (2007)
  - Réexamen conjoint de l'accord sur les données concernant les passagers aériens (PNR) avec les États-Unis (2005)
  - Achèvement des négociations relatives aux accords PNR avec le Canada et l'Australie (2005), et avec d'autres pays si nécessaire
  - Définition d'orientations internationales garantissant un degré élevé de protection de la vie privée lors de l'accès aux données PNR dans le cadre de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI)
  - *Proposition relative à la consultation réciproque des bases de données ADN (2005)*
  - *Proposition relative à la consultation réciproque des bases de données dactyloscopiques (2007)*
  - *Proposition relative à une architecture communautaire générale concernant les bases de données médico-légales et/ou des services de police (2008)*

3.2. Terrorisme

- **Mise en place d'une approche globale cohérente pour lutter contre le terrorisme**

- Suivi du projet pilote en faveur des victimes du terrorisme (2006)
  - Renforcement de la coopération entre les services répressifs afin de lutter contre le terrorisme grâce à la désignation d'un point de contact spécialisé dans chaque État membre, qui aura accès à toutes les informations et à tous les renseignements utiles concernant des activités terroristes impliquant des personnes, groupes ou entités énumérés à l'annexe de la position commune 2001/931/PESC (2005)
  - Création d'un réseau européen des services répressifs (LEN) pour lutter contre le terrorisme (2005)
  - Communication sur une plus grande sécurité des explosifs et du matériel servant à fabriquer des bombes (2005)
  - Deuxième rapport sur le terrorisme (2005)
  - Communication sur la radicalisation violente (2005) et actions de suivi si nécessaire (2007)
  - *Proposition visant à éviter l'utilisation abusive d'organisations caritatives pour financer le terrorisme (2006)*
  - Communication sur les résultats du mécanisme d'évaluation du terrorisme par les pairs dans les 25 États membres (2006/2007)
  - Définition des besoins et possibilités d'instruments juridiques visant à faire en sorte que tous les États membres puissent procéder au gel des avoirs de personnes désignées à titre préventif conformément aux recommandations spéciales du Groupe d'action financière internationale (2007)
  - Contribution aux travaux en cours relatifs aux obstacles à la production et à la prolifération des armes chimiques, nucléaires et biologiques (2007)
  - *Mise en place d'un programme spécifique «Prévention, préparation et gestion des conséquences en matière de terrorisme» (2007)*
- **Réexamen et adaptation de la législation communautaire en parallèle avec les mesures à adopter pour lutter contre le terrorisme**
    - Deuxième rapport fondé sur l'article 11 de la décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme (2005)
- 3.3. Prévention de la criminalité organisée et lutte contre ce phénomène
- Communication relative à l'élaboration d'un concept stratégique portant sur la lutte contre la criminalité organisée (2005)
  - *Mise en place d'un programme spécifique «Prévenir et combattre la criminalité» (2007)*
- **Améliorer les connaissances sur la criminalité organisée et renforcer la collecte et l'analyse d'informations**

- Communication relative à un plan d'action – Statistiques criminelles de l'UE (2005)
  - Document de travail des services de la Commission sur la répression fondée sur le renseignement en matière pénale (2005)
  - Recommandations relatives à une méthode commune d'analyse de la vulnérabilité dans le cadre de l'évaluation de l'étanchéité à la criminalité (2007)
  - Présentation d'un rapport européen sur la criminalité (2007)
- **Renforcer la prévention de la criminalité organisée**
    - Évaluation de l'étanchéité à la criminalité de la législation et intégration de mesures de prévention de la criminalité dans les produits et services (2005)
    - Rapport sur les résultats d'une étude réalisée à la suite de la résolution du Conseil de 2001 relative à l'apport de la société civile dans la recherche d'enfants disparus ou sexuellement exploités (2005)
    - Plan d'action sur les partenariats public/privé aux fins de protéger les organisations publiques et les entreprises privées de la criminalité organisée (2006)
    - Amélioration de la coordination et de la coopération européennes entre les unités chargées de la criminalité utilisant les technologies avancées dans les États membres, et avec le secteur privé (Réseau de renseignement lié à la cybercriminalité), y compris l'élaboration d'un manuel européen sur la cybercriminalité (2006)
    - Communication sur la cybercriminalité et la politique de cybersécurité (2006)
- **Mesures de lutte contre la corruption**
    - Élaboration de codes de conduite relatifs à la moralité et à l'intégrité des fonctionnaires (2007)
    - *Proposition instaurant certaines obligations à l'égard des fonctionnaires concernant la dénonciation d'actes de corruption ainsi que la divulgation des avoirs et des secrets d'affaires (2008)*
- **Renforcement des outils permettant de s'attaquer aux aspects financiers de la criminalité organisée**
    - Initiatives visant à promouvoir le recours aux enquêtes financières comme technique répressive et à établir des normes minimales communes de formation (2005-2007):
      - Ensemble commun de normes de formation concernant les compétences en matière d'enquêtes financières (2005)
      - *Recommandation en vue d'un mémorandum d'accord relatif au retour d'information assuré par les cellules de renseignement financier envers les*

*organismes de rapport concernant les déclarations de transactions suspectes (2006)*

- *Recommandation et/ou proposition relative à l'accroissement de la transparence des entités juridiques afin de réduire la vulnérabilité par rapport à l'infiltration par la criminalité organisée (2006)*
- Promotion de la mise en place de cellules de renseignement sur les avoirs d'origine criminelle dans les États membres de l'UE (en permanence)
- Examen de normes à appliquer à la remise des avoirs confisqués à titre de dédommagement ou de réparation à des victimes identifiables d'infractions ou à des associations caritatives (2008)

- **Améliorer la législation et réexaminer les instruments juridiques existants le cas échéant**

- *Paquet législatif relatif à la lutte contre la contrefaçon (2005)*
- *Communication sur la traite des êtres humains (2005)*
- Réexamen et, le cas échéant, amélioration de la législation actuelle sur la traite des êtres humains, par exemple afin de faciliter la coopération entre les secteurs public et privé, la coordination à l'échelle de l'Union européenne et la participation d'Europol (2006)
- Réexamen et, le cas échéant, amélioration du cadre juridique relatif à la prévention du trafic d'organes, de tissus et de cellules humains et à la lutte contre ce phénomène (2006)
- Réexamen et renforcement de la législation actuelle sur la confiscation des produits du crime, assortie ou non d'une condamnation pénale (2007)
- Étude comparative visant à évaluer la nécessité d'instruments permettant de lutter contre les actes de criminalité organisée liés à la fraude fiscale dans les États membres, les pays adhérents et les pays candidats (2005)
- *Propositions relatives au rapprochement de la législation en matière pénale, notamment concernant les éléments constitutifs des peines dans le domaine de la fraude fiscale ou les normes et meilleures pratiques destinées à améliorer la coopération entre services répressifs en matière de lutte contre la fraude fiscale organisée (2007)*
- *Proposition relative à l'usurpation d'identité et à des mesures concernant la gestion de l'identité, y compris une base de données des documents d'identité (2007)*
- Étude et travaux de recherche visant à rapprocher davantage la législation, p.ex. dans le domaine du trafic d'armes, du racket et de l'extorsion (2008)

- **Améliorer le suivi et l'évaluation**

- Deuxième rapport sur la base de l'article 6 de la décision-cadre du Conseil du 26 juin 2001 concernant le blanchiment d'argent, l'identification, le dépistage, le gel ou la saisie et la confiscation des instruments et des produits du crime (2005)
- Deuxième rapport sur la base de l'article 14 de la décision-cadre du Conseil du 28 mai 2001 concernant la lutte contre la fraude et la contrefaçon des moyens de paiement autres que les espèces (2005)
- Rapport sur la mise en œuvre de la décision-cadre relative à la lutte contre la corruption dans le secteur privé (2005)
- Rapport sur la mise en œuvre de la décision-cadre du 27 janvier 2003 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal (2005)
- Rapport sur la mise en œuvre de la décision-cadre relative à la confiscation des produits, des instruments et des biens du crime (2007)
- Évaluation de la mise en œuvre par les États membres de la coopération douanière (convention Naples II) (2008)
- Évaluation des politiques des États membres en matière de lutte contre la corruption (2009)
- Évaluation des mesures de lutte contre la criminalité financière (2010)

#### 3.4. Coopération policière et douanière

- Mise en œuvre du programme de travail relatif à la coopération douanière approuvé par le Conseil JAI du 30 mars 2004 à la suite de la résolution du Conseil sur une stratégie pour la coopération douanière (2004-2006)
- Communication sur la lutte contre le trafic transfrontière de marchandises interdites ou réglementées (2007)
- *Proposition relative à Europol, portant notamment sur le rôle du Parlement européen et des parlements nationaux dans l'examen des activités d'Europol (au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2008)*
- Définition d'une politique sur la relation entre Europol et Eurojust (au plus tard en 2008)
- Définition du rôle du comité de sécurité (COSI) (au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2008)

- **Amélioration de la coopération policière et**

- **développement de l'acquis de Schengen en matière de coopération policière transfrontière opérationnelle**

- *Proposition relative à l'amélioration de la coopération policière, notamment aux frontières intérieures entre les États membres (2005)*
- Communication et proposition de directive sur l'amélioration de la sécurité des transports et sur l'accroissement de la sécurité grâce à la création d'un espace de

coopération policière et judiciaire concernant les réseaux transeuropéens de transport (2005)

- *Mise à jour du manuel SIRENE (2005)*
- *Proposition relative à l'accès des services répressifs au VIS (2005)*
- *Développement de liens entre le SIS II et le système d'information Europol (2007)*
- Dispositions relatives à des normes communes de qualité (éthique policière, programmes de suivi) applicables aux services de police (2008)
- Harmonisation des normes de qualité applicables aux laboratoires médico-légaux (2008)

- **Programmes systématiques d'échanges entre services de police**

- Adoption de la proposition visant à créer le CEPOL (Collège européen de police) en tant qu'organe de l'Union (2005)

- **Amélioration de la coopération opérationnelle entre autorités répressives des États membres**

- Mise sur pied d'opérations policières et douanières communes de courte durée et/ou d'équipes multidisciplinaires communes (*en permanence*)
- Élaboration de normes minimales pour le recours interjuridictionnel à des techniques d'enquête (2006)
- Guide des meilleures pratiques en vue de la promotion et de l'extension du recours à des formes spéciales de coopération pour les administrations douanières, comme prévu par la convention Naples II (2007)
- Amélioration de la coopération européenne entre les organes de prévention de la corruption en créant un réseau d'autorités anticorruption (comprenant notamment les services de police, les autorités judiciaires, les services de poursuites et les autorités douanières) au niveau de l'UE et au niveau transnational (2008)

### 3.5. Gestion des crises au sein de l'Union européenne

- Décision de la Commission relative à la création d'un système d'alerte rapide global et sûr (ARGUS) et d'une cellule de crise de la Commission chargée de coordonner les systèmes d'alerte existants (2005)
- *Proposition relative à la création d'un réseau d'alerte pour les infrastructures critiques (CIWIN) (2005)*
- Plan relatif à la protection des infrastructures critiques (2005)

- **Dispositifs intégrés de l'UE de gestion des crises (à mettre en œuvre le 1<sup>er</sup> juillet 2006 au plus tard)**

### 3.6. Prévention de la criminalité en général

- Développement du réseau européen de prévention de la criminalité (2005)

## 4. RENFORCER LA JUSTICE

- Voir aussi le **programme-cadre «Droits fondamentaux et justice» au titre des nouvelles perspectives financières (2005)**

- *Programme spécifique sur la coopération judiciaire en matière civile et commerciale (2007)*

- *Programme spécifique sur la coopération judiciaire en matière pénale (2007)*

### 4.1. Instauration d'un climat de confiance et accroissement de la confiance mutuelle

- **Renforcement de la coopération**

- Soutien de l'Union aux réseaux d'organisations et institutions judiciaires (*en permanence*)

- Poursuite du développement du site web du Réseau judiciaire européen et des bases de données relatives à la jurisprudence concernant les instruments européens (*en permanence*)

- Mise à jour et amélioration permanentes de l'Atlas judiciaire européen (*en permanence*)

- Célébration annuelle de la journée européenne de la justice civile (*en permanence*)

- **Création d'une «culture judiciaire européenne»**

- Évaluation de la qualité de la justice (*Communication - 2006*)

- Communication de la Commission sur la formation judiciaire dans l'UE (2005), poursuite du projet pilote d'échange de magistrats (2005) et action préparatoire (2006)

- *Création, à partir des structures existantes, d'un réseau européen efficace de formation des autorités judiciaires dans les matières tant pénales que civiles (2007)*

- **Poursuite de la constitution de réseaux d'organisations et institutions judiciaires**

- Rapport sur le fonctionnement du Réseau judiciaire européen en matière civile et commerciale (2005) et proposition de modification, le cas échéant (2006)

- Séminaires UE visant à promouvoir la coopération entre les professionnels du droit afin de mettre en place de meilleures pratiques (2006)

- **Garantir la cohérence et améliorer la qualité de la législation de l'UE**

- *Proposition de modification du règlement (CE) n° 1348/2000 relatif à la signification et à la notification dans les États membres des actes judiciaires et extrajudiciaires en matière civile et commerciale (2005)*
- Rapport sur le fonctionnement du règlement (CE) n° 1206/2001 relatif à l'obtention des preuves, et proposition de modification, le cas échéant (2007)
- Rapport sur le fonctionnement du règlement «Bruxelles I» (2007) et proposition de modification, le cas échéant (2009 au plus tard)
- Rapport final de recherche, portant notamment sur un projet de cadre commun de référence (2007)
- Adoption d'un cadre commun de référence (CCR) dans le domaine du droit européen des contrats (2009)

#### 4.2. Coopération judiciaire en matière pénale

- *Mise en place d'un programme spécifique sur la coopération judiciaire en matière pénale (2007)*

#### • Poursuite de la mise en œuvre du principe de reconnaissance mutuelle:

- Communication sur la reconnaissance mutuelle des décisions en matière pénale et renforcement de la confiance mutuelle entre les États membres (2005)
- Livre blanc relatif aux échanges d'informations sur les condamnations et à l'effet de celles-ci dans l'Union européenne (2005)
- *Proposition relative à la prise en compte des décisions de condamnation dans les États membres de l'Union européenne dans le cadre d'une nouvelle procédure pénale*
- *Proposition relative à la transmission à l'État membre de nationalité et à la conservation par celui-ci d'informations sur les condamnations pénales (2005)*
- Communication relative à la création d'un registre des ressortissants de pays tiers condamnés dans un État membre de l'UE (2005)
- *Initiative relative au titre exécutoire européen et au transfert des personnes condamnées entre les États membres de l'UE (2005)*
- *Proposition relative à la reconnaissance mutuelle des mesures de contrôle présentencielles non privatives de liberté (2005)*
- Communication sur les déchéances (2005)
- Rapport sur la mise en œuvre de la décision-cadre sur le mandat d'arrêt européen et les procédures de remise entre les États membres (2005)
- *Initiative relative à la reconnaissance et à l'exécution dans l'Union européenne des interdictions résultant de condamnations pour infractions sexuelles commises à l'égard d'enfants (2005)*

- *Proposition relative aux décisions de déchéances du droit de conduire (amélioration de la convention de 1998) (2006)*
- *Rapport sur la mise en œuvre de la décision-cadre du 22 juillet 2003 relative à l'exécution dans l'Union européenne des décisions de gel de biens ou d'éléments de preuve (2006)*
- *Rapport sur la mise en œuvre de la décision-cadre concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux sanctions pécuniaires (2006)*
- *Proposition relative à la reconnaissance et à l'exécution des peines de substitutions et aux condamnations avec sursis (2007)*
- *Proposition complétant le mandat européen d'obtention de preuve (2008)*

- **Rapprochement**

- *Livre vert sur les conflits de compétence et l'application du principe «non bis in idem» (2005)*
- *Livre vert sur la présomption d'innocence (2005)*
- *Deuxième rapport sur la décision-cadre du 15 mars 2001 relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales (2005)*
- *Troisième rapport sur la décision-cadre du 15 mars 2001 relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales (2006)*
- *Propositions relatives aux conflits de compétence et à l'application du principe «non bis in idem» (2006)*
- *Livre vert sur l'utilisation des éléments de preuve (2006)*
- *Livre vert sur les jugements par défaut (2006)*
- *Proposition relative aux normes minimales concernant l'obtention des preuves (2007)*
- *Proposition relative aux jugements par défaut (2007)*
- *Proposition relative au rapprochement des sanctions pénales sectorielles (2007 au plus tard)*

- **Autres instruments dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale**

- *Recommandation relative à des normes minimales applicables à la collecte et à l'échange de preuves électroniques (2006)*
- *Proposition relative à la destruction volontaire de documents probatoires (2007)*
- *Proposition relative à la protection des témoins et des collaborateurs de justice (2007)*

- Étude sur l'utilisation transfrontalière de renseignements en tant qu'éléments de preuve (2008)
- Évaluation de l'efficacité des instances judiciaires spécialisées concernant les enquêtes sur des affaires liées à la criminalité organisée (2009)

- **Eurojust**

- Deuxième rapport sur la transposition de la décision du Conseil du 28 février 2002 instituant Eurojust (2005)
- *Proposition relative à Eurojust (au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2008)*
- Livre blanc sur le renforcement de la protection des intérêts financiers de l'Union (entre le 2009)

#### 4.3. Renforcement de l'efficacité de la justice et amélioration de la reconnaissance mutuelle et de l'accès effectif à la justice en matière civile

- Livre vert sur les successions (2005)
- Livre vert sur les conflits de lois et de compétence en matière de divorce (Rome III) (2005)
- *Proposition relative aux conflits de lois concernant les obligations contractuelles (Rome I) (2005)*
- *Proposition relative aux demandes de faible importance (2005)*
- *Proposition relative aux obligations alimentaires (2005)*
- Adoption de la proposition «Rome II» relative aux conflits de lois concernant les obligations non contractuelles (2006)
- Adoption du règlement relatif à la procédure européenne d'injonction de payer (2006)
- Adoption d'une directive sur les modes alternatifs de règlement des conflits et sur la médiation (2006)
- Livre vert sur les effets patrimoniaux des relations matrimoniales et des partenariats (2006)
- Livre(s) vert(s) sur l'exécution effective des décisions judiciaires (2006-2007)
- Livre vert sur la suppression/réduction des mesures législatives et administratives pour la libre circulation des actes (2007)
- Livre vert sur la reconnaissance mutuelle dans les matières liées à l'état civil (2008)
- Livre vert relatif à des normes minimales applicables à certains aspects du droit procédural (2008)

- Évaluation de la possibilité de supprimer l'exequatur et propositions législatives, le cas échéant (2008-2010)
- Mise en place d'un programme spécifique sur la coopération judiciaire en matière civile et commerciale (2007)

#### 4.4. Ordre juridique international

- Conclusion des négociations relatives à la convention sur le choix du for (2005)
- *Proposition en vue de la conclusion d'accords dit «parallèles» avec le Danemark sur «Bruxelles I» et la signification ou la notification d'actes (2005)*
- Négociation de la convention sur le terrorisme au Conseil de l'Europe (2005)
- Participation active aux activités en matière pénale du Conseil de l'Europe et d'autres organisations et enceintes internationales (G8, ONU, OCDE, OSCE, GAFI) (2005-2009)
- Examen des arguments en faveur d'accords bilatéraux entre l'UE et des pays tiers en matière d'extradition (2005-2009)
- Examen des arguments en faveur d'accords bilatéraux entre l'UE et des pays tiers en matière d'entraide judiciaire (2005-2009)
- *Proposition relative à la conclusion et la signature au nom de la CE de la convention du Conseil de l'Europe relative à la lutte contre le blanchiment d'argent et au financement du terrorisme (2005/2006)*
- Adhésion de la Communauté à la Conférence de La Haye de droit international privé (2006)
- *Proposition en vue de la conclusion d'une nouvelle convention de Lugano (2006)*
- Insertion de dispositions relatives à l'aide à la lutte contre le terrorisme dans un projet de révision des instruments en vigueur régissant l'aide extérieure (2006)
- *Proposition relative à la conclusion au nom de la CE de la convention des Nations unies contre la corruption (2006)*
- Conclusion des négociations relatives à la convention sur les obligations alimentaires (2007)
- *Proposition relative à la conclusion au nom de la CE du protocole des Nations unies contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions (2007)*

## 5. RELATIONS EXTÉRIEURES

- **Stratégie couvrant tous les aspects extérieurs de la politique de l'Union en matière de liberté, de sécurité et de justice, fondée sur les mesures élaborées dans le cadre du programme de La Haye (2005)**

- Communication sur tous les aspects extérieurs de la politique de l'Union en matière de liberté, de sécurité et de justice (mi-2005 – contribution à la stratégie).