

LE PROGRAMME DE LA HAYE

**RENFORCER LA LIBERTÉ, LA SÉCURITÉ ET LA JUSTICE
DANS L'UNION EUROPÉENNE**

I. INTRODUCTION

Le Conseil européen rappelle qu'il considère comme une priorité la mise en place d'un espace de liberté, de sécurité et de justice pour répondre à une préoccupation majeure des citoyens des États réunis au sein de l'Union.

Ces dernières années, l'Union européenne a joué un rôle accru dans l'établissement d'une coopération policière, douanière et judiciaire et dans la mise au point d'une politique coordonnée en matière d'asile, d'immigration et de contrôle des frontières extérieures. Cette évolution se poursuivra avec la consolidation, dans le traité établissant une Constitution pour l'Europe (signé à Rome le 29 octobre 2004), de la mise en place d'un espace commun de liberté, de sécurité et de justice. Ce traité et ceux qui l'ont précédé (Maastricht, Amsterdam et Nice) ont progressivement mis en place un cadre juridique commun dans le domaine de la justice et des affaires intérieures et assuré l'intégration de ce domaine d'action dans d'autres domaines d'action de l'Union.

Depuis le Conseil européen tenu à Tampere en 1999, la politique de l'Union dans le domaine de la justice et des affaires intérieures est menée dans le cadre d'un programme général. Même si les objectifs initiaux n'ont pas tous été atteints, des progrès globaux et coordonnés ont été réalisés. Le Conseil européen se félicite des résultats obtenus au cours de la première période de cinq ans: les fondements d'une politique commune en matière d'asile et d'immigration ont été posés, l'harmonisation des contrôles aux frontières a été préparée, la coopération policière s'est améliorée, et les travaux préparatoires en vue d'une coopération judiciaire reposant sur le principe de la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires et des jugements ont bien avancé.

La question de la sécurité de l'Union européenne et de ses États membres se pose avec une acuité renouvelée, au vu notamment des attentats terroristes perpétrés aux États-Unis le 11 septembre 2001 et à Madrid le 11 mars 2004. Les citoyens d'Europe attendent à juste titre de l'Union européenne que, tout en garantissant le respect des libertés et des droits fondamentaux, elle adopte une approche commune plus efficace des problèmes transfrontières tels que l'immigration illégale, la traite des êtres humains, le terrorisme et la criminalité organisée, ainsi que de leur prévention. Dans le domaine de la sécurité, notamment, la coordination et la cohésion entre les dimensions intérieure et extérieure ont acquis une importance accrue et il faut continuer de chercher énergiquement à les réaliser.

Cinq ans après la réunion à Tampere du Conseil européen, il est temps de doter l'Union d'un nouveau programme lui permettant de faire fond sur les résultats obtenus et de relever efficacement les nouveaux défis qui se poseront à elle. À cette fin, le Conseil européen a adopté le présent nouveau programme pluriannuel qui sera appelé "programme de La Haye". Ce dernier fait siennes les ambitions énoncées dans le traité établissant une Constitution pour l'Europe, et il contribue à préparer l'Union à l'entrée en vigueur de ce texte. Il tient compte de l'évaluation réalisée par la Commission ¹, que le Conseil européen a accueillie favorablement en juin 2004, ainsi que de la recommandation adoptée par le Parlement européen le 14 octobre 2004 ², en particulier pour ce qui est du passage au vote à la majorité qualifiée et à la procédure de codécision, comme le prévoit l'article 67, paragraphe 2, du traité CE.

L'objectif du programme de La Haye est d'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, d'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, de réguler les flux migratoires et de contrôler les frontières extérieures de l'Union, de lutter contre la criminalité organisée transfrontière et de réprimer la menace terroriste, d'exploiter le potentiel d'Europol et d'Eurojust, de faire progresser la reconnaissance mutuelle des décisions et des certificats judiciaires en matière tant civile que pénale, et de supprimer les obstacles législatifs et judiciaires au règlement des litiges relevant du droit civil ou familial qui présentent des éléments transfrontières. Cet objectif doit être poursuivi dans l'intérêt des citoyens de l'UE par la mise au point d'un régime d'asile commun et par l'amélioration de l'accès aux tribunaux et de la coopération policière et judiciaire pratique, par le rapprochement des législations et par la mise en œuvre de politiques communes.

¹ COM(2004) 401 final.

² P6_TA-PROV (2004) 0022 A6-0010/2004.

Un élément essentiel à court terme sera la prévention et la suppression du terrorisme. Une approche commune dans ce domaine devrait reposer sur le principe selon lequel, lorsqu'il s'agit de préserver la sécurité nationale, les États membres devraient tenir pleinement compte de la sécurité de l'Union dans son ensemble. Par ailleurs, le Conseil européen sera invité à approuver, en décembre 2004, la nouvelle stratégie antidrogue de l'Union européenne (2005-2012), qui viendra s'ajouter au présent programme.

Le Conseil européen estime que le projet commun visant à renforcer l'espace de liberté, de sécurité et de justice est essentiel pour garantir la sécurité des collectivités, la confiance mutuelle et la prééminence du droit dans toute l'Union. La liberté, la justice, le contrôle aux frontières extérieures, la sécurité intérieure et la prévention du terrorisme devraient dès lors être considérés comme des éléments indissociables au sein de l'ensemble de l'Union. Si l'on veut assurer une protection optimale de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, l'action - au niveau de l'UE comme au niveau national - doit être multidisciplinaire et concertée entre les autorités répressives compétentes, en particulier la police, les douanes et la police des frontières.

Le Conseil européen invite la Commission à présenter au Conseil en 2005 un plan d'action qui concrétisera les objectifs et les priorités du présent programme. Ce plan d'action contiendra un calendrier pour l'adoption et la mise en œuvre de l'ensemble des actions. Le Conseil européen invite le Conseil à veiller au respect du calendrier prévu pour chacune des mesures. La Commission est invitée à soumettre au Conseil un rapport annuel sur la mise en œuvre du programme de La Haye ("tableau de bord").

II. ORIENTATIONS GÉNÉRALES

1. Principes généraux

Le programme décrit ci-après vise à répondre aux défis et aux attentes des citoyens de l'Union. Il repose sur une approche pragmatique et s'appuie sur les travaux en cours dans le cadre du programme de Tampere, sur les plans d'actions en vigueur ainsi que sur une évaluation de la première série de mesures. Il est également fondé sur les principes généraux que sont la subsidiarité, la proportionnalité et la solidarité et sur le respect des différents systèmes et traditions juridiques des États membres.

Le traité établissant une Constitution pour l'Europe (ci-après dénommé "le traité constitutionnel") a servi de référence pour ce qui est de l'ambition du projet mais, jusqu'à l'entrée en vigueur de ce traité, c'est dans les traités existants que l'action du Conseil doit trouver sa base juridique. En conséquence, les différents domaines d'action ont été examinés pour déterminer s'ils pouvaient déjà faire l'objet de travaux préparatoires ou d'études, de sorte que les mesures prévues dans le traité constitutionnel puissent être mises en œuvre dès l'entrée en vigueur de celui-ci.

Les droits fondamentaux garantis par la Convention européenne des droits de l'homme, la Charte des droits fondamentaux contenue dans la partie II du traité constitutionnel, y compris les explications relatives au texte de la Charte et la Convention de Genève relative au statut des réfugiés doivent être intégralement respectés. Dans le même temps, le programme vise à obtenir des progrès réels et substantiels en termes d'amélioration de la confiance mutuelle et de promotion de politiques communes au bénéfice de tous les citoyens de l'UE.

2. Protection des droits fondamentaux

L'inclusion de la Charte dans le traité constitutionnel ainsi que l'adhésion à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales mettront l'Union européenne et ses institutions dans l'obligation juridique de veiller non seulement à respecter, mais aussi à promouvoir activement, les droits fondamentaux dans l'ensemble de leurs domaines d'action.

Dans ce contexte, le Conseil européen, rappelant qu'il est fermement déterminé à s'opposer à toute forme de racisme, d'antisémitisme et de xénophobie, ainsi qu'il l'a déclaré en décembre 2003, salue la communication de la Commission sur la possibilité d'élargir le mandat de l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes pour en faire une Agence des droits de l'homme.

3. Mise en œuvre et évaluation

L'évaluation par la Commission du programme de Tampere¹ a fait clairement apparaître la nécessité de procéder en temps opportun à la mise en œuvre et à l'évaluation appropriées de tous les types de mesures adoptées dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice.

¹ COM(2004) 401 final.

Il est indispensable que le Conseil mette au point en 2005 des méthodes concrètes pour faciliter une prompt mise en œuvre dans tous les domaines d'action: les mesures nécessitant des ressources des autorités nationales devraient être accompagnées de plans permettant d'en assurer la mise en œuvre plus efficace, et la durée de la période de mise en œuvre devrait être plus étroitement fonction de la complexité de la mesure concernée. L'élaboration de rapports réguliers, par la Commission et le Conseil, sur l'état des travaux au cours de la période de mise en œuvre devrait encourager une action dans les États membres.

De l'avis du Conseil européen, l'évaluation de la mise en œuvre et des effets de chaque mesure est indispensable pour que l'action de l'Union soit efficace. Les évaluations qui seront réalisées à partir du 1^{er} juillet 2005 devront être systématiques, objectives, impartiales et efficaces, tout en évitant de faire peser une charge administrative trop lourde sur les autorités nationales et sur la Commission. Elles devront avoir pour objectif d'examiner le fonctionnement de la mesure concernée et de proposer des solutions aux problèmes rencontrés dans sa mise en œuvre ou son application. La Commission devrait élaborer un rapport annuel d'évaluation des mesures, qui sera soumis au Conseil et transmis pour information au Parlement européen et aux parlements nationaux.

La Commission européenne est invitée à élaborer des propositions - qui seront présentées dès l'entrée en vigueur du traité constitutionnel - sur le rôle du Parlement européen et des parlements nationaux dans l'évaluation des activités d'Eurojust et l'examen des activités d'Europol.

4. Suivi

Étant donné que le programme couvrira une période durant laquelle le traité constitutionnel entrera en vigueur, un suivi de sa mise en œuvre est jugé opportun. À cet effet, la Commission est invitée à présenter au Conseil européen, d'ici à l'entrée en vigueur du traité constitutionnel (1^{er} novembre 2006), un rapport sur les progrès réalisés et à proposer les ajouts nécessaires dans le programme, en tenant compte du changement de base juridique qu'induirait cette entrée en vigueur.

III. ORIENTATIONS PARTICULIÈRES

1. RENFORCER LA LIBERTÉ

1.1. Citoyenneté de l'Union

Le droit de tout citoyen de l'UE de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres est le droit essentiel qui est attaché à la citoyenneté de l'Union. L'importance concrète de cette citoyenneté sera renforcée par la mise en œuvre intégrale de la directive 2004/38¹, qui codifie le droit communautaire et apporte clarté et simplicité dans ce domaine. La Commission est invitée à présenter en 2008, au Conseil et au Parlement européen, un rapport accompagné au besoin de propositions visant à permettre aux citoyens de l'UE de circuler au sein de l'Union européenne dans des conditions similaires à celles auxquelles sont soumis les ressortissants d'un État membre qui circulent ou changent leur lieu de résidence dans leur propre pays, conformément aux principes établis du droit communautaire.

Le Conseil européen encourage les institutions de l'Union à entretenir, dans le cadre de leurs compétences, un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile et à encourager et faciliter la participation des citoyens à la vie publique. Il invite plus particulièrement le Conseil et la Commission à accorder une attention spéciale à la lutte contre l'antisémitisme, le racisme et la xénophobie.

1.2. Politique dans le domaine de l'asile, de l'immigration et des frontières

Les migrations internationales vont se poursuivre. Une approche globale, couvrant toutes les étapes du processus de migration et tenant compte des causes profondes des migrations ainsi que des politiques d'entrée, d'admission, d'intégration et de retour, est nécessaire.

¹ Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE
JO L 158 du 30.4.2004, p. 77.

Pour assurer cette approche, le Conseil européen engage vivement le Conseil, les États membres et la Commission à établir des relations de travail coordonnées, solides et efficaces entre les responsables des politiques de migration et d'asile et les responsables des autres domaines d'action pertinents.

La mise au point de la politique européenne d'asile et de migration qui est en cours devrait s'appuyer sur une analyse commune de tous les aspects des phénomènes migratoires. L'amélioration de la collecte, de la fourniture, de l'échange et de l'utilisation efficace d'informations et de données actualisées sur toutes les évolutions migratoires pertinentes revêt une importance cruciale.

La deuxième phase de la mise au point d'une politique commune dans le domaine de l'asile, de l'immigration et des frontières a débuté le 1^{er} mai 2004. Elle devrait reposer sur la solidarité et la répartition équitable des responsabilités qu'elle implique, y compris ses incidences financières, et sur une coopération pratique plus étroite entre les États membres: assistance technique, formation, échange d'informations, contrôle de la mise en œuvre et de l'application appropriées et en temps opportun des instruments, ainsi que poursuite de l'harmonisation des législations.

Compte tenu de l'évaluation réalisée par la Commission et de la position ferme exprimée par le Parlement européen dans sa recommandation¹, le Conseil européen demande au Conseil de prendre une décision sur la base de l'article 67, paragraphe 2, du traité CE juste après la consultation formelle du Parlement européen et au plus tard le 1^{er} avril 2005, afin d'appliquer la procédure visée à l'article 251 du TCE à toutes les mesures relevant du titre IV destinées à renforcer la liberté, dans le respect du traité de Nice, sauf pour ce qui concerne l'immigration légale.

1.3. Un régime d'asile européen commun

Dans sa deuxième phase, le régime d'asile européen commun aura pour objectif la 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. Ce travail sera fondé sur l'application intégrale et globale de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés et des autres traités pertinents, ainsi que sur une évaluation complète et approfondie des instruments juridiques qui ont été adoptés au cours de la première phase.

¹ P6_TA-PROV (2004) 0022 A6-0010/2004.

Le Conseil européen engage vivement les États membres à mettre en œuvre la première phrase intégralement et sans tarder. À cet égard, le Conseil devrait adopter dans les meilleurs délais et à l'unanimité, conformément à l'article 67, paragraphe 5, du traité CE, la directive relative aux procédures d'asile. La Commission est invitée à conclure en 2007 l'évaluation des instruments juridiques adoptés au cours de la première phase et à soumettre au Conseil et au Parlement européen les instruments et les mesures de la deuxième phase en vue de leur adoption avant la fin de 2010. Dans ce contexte, le Conseil européen invite la Commission à présenter une étude sur l'opportunité, sur les perspectives et les difficultés et sur les implications juridiques et pratiques d'un traitement commun des demandes d'asile dans l'Union. Par ailleurs, une autre étude, qui devrait être menée en étroite consultation avec le HCR, devrait évaluer le bien-fondé, le caractère opportun et la faisabilité d'un traitement commun des demandes d'asile en dehors du territoire de l'UE, qui soit complémentaire au régime d'asile européen commun et conforme aux normes internationales applicables.

Le Conseil européen invite le Conseil et la Commission à créer en 2005 des structures appropriées auxquelles les services d'asile nationaux des États membres seront associés, en vue de favoriser une coopération pratique et fructueuse. Les États membres recevront ainsi une aide pour, entre autres, mettre au point une procédure unique pour l'examen des demandes de protection internationale et compiler, examiner et utiliser en commun des informations sur les pays d'origine, ainsi que pour faire face aux pressions particulières qui pèsent sur leur régime d'asile et leur capacité d'accueil en raison, notamment, de leur situation géographique. Après qu'une procédure commune d'asile aura été établie, ces structures seront transformées, sur la base d'une évaluation, en 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.

Le Conseil européen se félicite de la création du nouveau Fonds européen pour les réfugiés pour la période 2005-2010 et souligne que les États membres doivent d'urgence maintenir des systèmes d'asile et une capacité d'accueil appropriés dans l'attente de la mise en place de la procédure commune d'asile. Il invite la Commission à mobiliser des fonds communautaires existants pour aider les États membres à traiter les demandes d'asile et à accueillir des catégories de ressortissants de pays tiers. Il engage le Conseil à désigner ces catégories, sur la base d'une proposition qui lui sera présentée par la Commission en 2005.

1.4. Immigration légale et lutte contre l'emploi clandestin

L'immigration légale jouera un rôle important dans le renforcement de l'économie de la connaissance en Europe et dans le développement économique, et contribuera ainsi à la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne. Elle pourrait aussi jouer un rôle dans les partenariats établis avec des pays tiers.

Le Conseil européen souligne que la détermination des volumes d'admission de travailleurs migrants relève de la compétence des États membres. Tenant compte du résultat des discussions consacrées au livre vert sur l'immigration de la main-d'œuvre, des meilleures pratiques dans les États membres et de leur intérêt pour la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne, le Conseil européen invite la Commission à présenter, avant la fin de 2005, un programme d'action relatif à l'immigration légale, comprenant des procédures d'admission qui permettent au marché du travail de réagir rapidement à une demande de main-d'œuvre étrangère en constante mutation.

Étant donné que l'économie informelle et l'emploi clandestin peuvent constituer un facteur d'attraction pour l'immigration clandestine et conduire à l'exploitation, le Conseil européen engage les États membres à respecter les objectifs de réduction de l'économie informelle fixés dans la stratégie européenne pour l'emploi.

1.5. Intégration des ressortissants de pays tiers

L'intégration réussie des ressortissants de pays tiers en séjour régulier et de leurs descendants est bénéfique pour la stabilité et la cohésion de nos sociétés. Pour réaliser cet objectif, il est essentiel d'élaborer des politiques efficaces et de prévenir l'isolement de certains groupes. Une approche globale associant les acteurs concernés aux niveaux local, régional, national et de l'UE est dès lors indispensable.

Tout en reconnaissant que des progrès ont déjà été accomplis en ce qui concerne le traitement équitable des ressortissants de pays tiers en séjour régulier dans l'UE, le Conseil européen recommande l'instauration de l'égalité des chances, afin de permettre à ces ressortissants d'être des membres à part entière de la société. Les obstacles à l'intégration doivent être activement éliminés.

Le Conseil européen insiste sur la nécessité d'une meilleure coordination des politiques nationales d'intégration et des initiatives de l'UE dans ce domaine. À cet égard, il conviendrait de fixer les principes de base communs sur lesquels doit reposer un cadre européen cohérent en matière d'intégration.

Ces principes, valables pour tous les domaines d'action liés à l'intégration, devraient inclure au moins les aspects qui suivent. L'intégration:

- est un processus permanent à double sens, qui concerne à la fois les ressortissants de pays tiers en séjour régulier dans l'UE et leur société d'accueil;
- englobe la politique antidiscriminatoire, mais ne se limite pas à celle-ci;
- implique le respect des valeurs fondamentales de l'Union européenne et des droits de l'homme;
- requiert la possession des compétences de base nécessaires pour participer à la vie en société;
- repose sur des échanges fréquents et le dialogue interculturel entre tous les membres de la société, dans le cadre d'enceintes et d'activités communes, afin d'améliorer la compréhension mutuelle;
- couvre des domaines d'action variés, dont l'emploi et l'éducation.

Un cadre reposant sur ces principes de base communs servira de fondement aux futures initiatives de l'UE, s'appuyant sur des objectifs et des moyens d'évaluation clairs. Le Conseil européen invite les États membres, le Conseil et la Commission à promouvoir l'échange structurel d'expériences et d'informations en matière d'intégration, en créant notamment un site Internet largement accessible.

1.6. La dimension extérieure de l'asile et de l'immigration

1.6.1. Partenariat avec les pays tiers

L'asile et l'immigration sont, par nature, des questions internationales. La politique de l'UE devrait viser à soutenir, dans le cadre d'un véritable partenariat et en recourant, le cas échéant, aux fonds communautaires existants, les efforts déployés par les pays tiers pour améliorer leur capacité à gérer les migrations et à protéger les réfugiés, pour prévenir et combattre l'immigration clandestine, pour informer sur les voies légales de migration, pour régler la situation des réfugiés en leur offrant un meilleur accès à des solutions durables, pour renforcer les moyens de surveillance des frontières, pour améliorer la sécurité des documents et pour s'attaquer au problème du retour.

Le Conseil européen reconnaît qu'une gestion insuffisante des flux migratoires peut provoquer des catastrophes humanitaires. Il tient à exprimer sa plus vive préoccupation devant les tragédies humaines qui se produisent en mer Méditerranée à la suite de tentatives de pénétrer illégalement dans l'UE. Il engage tous les États à intensifier leur coopération en vue de prévenir de nouvelles pertes de vies humaines.

Le Conseil européen engage le Conseil et la Commission à poursuivre le processus d'intégration complète de la question de l'immigration dans les relations existantes et futures de l'UE avec les pays tiers. Il invite la Commission à achever, d'ici le printemps 2005, l'intégration de la question de l'immigration dans les documents de stratégie par pays et par région pour tous les pays tiers concernés.

Le Conseil européen reconnaît que l'UE doit contribuer, dans un esprit de responsabilité partagée, à la mise en place d'un régime de protection internationale plus accessible, équitable et efficace, en partenariat avec les pays tiers, et permettre l'accès à la protection et à des solutions durables au stade le plus précoce. Les efforts déployés par les pays situés dans les régions d'origine et de transit pour renforcer leurs capacités en matière de protection des réfugiés seront encouragés. À cet égard, le Conseil européen engage tous les pays tiers à accéder et à adhérer à la Convention de Genève relative au statut des réfugiés.

1.6.2. Partenariat avec les pays et régions d'origine

Le Conseil européen prend note avec satisfaction de la communication de la Commission intitulée "Améliorer l'accès à des solutions durables"¹ et invite la Commission à élaborer des programmes de protection régionaux de l'UE en partenariat avec les pays tiers concernés et en étroite consultation et coopération avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Ces programmes s'inspireront de l'expérience acquise lors de la mise en œuvre des programmes de protection pilotes qui seront lancés avant la fin de 2005. Ils utiliseront différents instruments pertinents, centrés essentiellement sur le renforcement des capacités, et comprendront un programme commun de réinstallation pour les États membres qui souhaitent y participer.

¹ COM(2004) 410 final.

Il convient que les politiques qui concernent à la fois l'immigration, la coopération au développement et l'aide humanitaire soient cohérentes et mises au point dans le cadre d'un partenariat et d'un dialogue avec les pays et régions d'origine. Le Conseil européen salue les progrès déjà réalisés, invite le Conseil à élaborer ces politiques, en mettant plus particulièrement l'accent sur les causes fondamentales, les facteurs d'attraction et la lutte contre la pauvreté, et engage vivement la Commission à présenter des propositions concrètes et détaillées d'ici au printemps 2005.

1.6.3. Partenariat avec les pays et régions de transit

En ce qui concerne les pays de transit, le Conseil européen souligne qu'il faut intensifier la coopération et le renforcement des capacités aux frontières méridionales et orientales de l'UE, afin de permettre auxdits pays de mieux gérer les migrations et d'offrir une protection adéquate aux réfugiés. Les pays qui font preuve d'une réelle volonté de s'acquitter des obligations qui leur incombent en vertu de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés se verront offrir une aide visant à renforcer les capacités de leur régime national d'asile et les contrôles aux frontières ainsi qu'une plus vaste coopération en matière de migration.

La proposition de règlement concernant la création d'un instrument européen de voisinage et de partenariat¹ fournit le cadre stratégique pour l'intensification de la coopération et du dialogue en matière d'asile et d'immigration avec les pays voisins, notamment ceux du bassin méditerranéen, ainsi que pour l'élaboration de nouvelles mesures. À cet égard, le Conseil européen demande qu'un rapport lui soit transmis avant la fin de 2005 sur les progrès réalisés et les résultats obtenus.

1.6.4. Politique de retour et de réadmission

Les migrants qui n'ont pas ou plus le droit de séjourner légalement dans l'UE doivent retourner dans leur pays d'origine volontairement ou, si nécessaire, y être contraints. Le Conseil européen recommande la mise en place d'une politique efficace d'éloignement et de rapatriement basée sur des normes communes, afin que les personnes concernées soient rapatriées d'une façon humaine et dans le respect intégral de leurs droits fondamentaux et de leur dignité.

¹ COM(2004) 628 final.

Le Conseil européen juge essentiel que le Conseil entame au début de 2005 des discussions sur les normes minimales applicables aux procédures de retour, y compris des normes minimales garantissant l'efficacité des efforts déployés au niveau national en matière d'éloignement. La proposition visée devrait également tenir compte des préoccupations particulières relatives au maintien de l'ordre public et de la sécurité. Il faut veiller à ce que la politique de retour et tous les autres aspects des relations extérieures de la Communauté avec les pays tiers soient cohérents, et attacher une importance particulière au problème des ressortissants de pays tiers qui ne sont pas en possession d'un passeport ou d'autres documents d'identité.

Le Conseil européen préconise:

- une coopération plus étroite et une assistance technique mutuelle;
- le lancement de la phase préparatoire d'un fonds européen pour le retour;
- des programmes de retour communs intégrés, par pays et par région;
- la mise en place d'un fonds européen pour le retour d'ici à 2007, en tenant compte de l'évaluation de la phase préparatoire;
- la conclusion en temps opportun d'accords communautaires de réadmission;
- la désignation rapide par la Commission d'un représentant spécial pour une politique commune de réadmission.

1.7. Gestion des flux migratoires

1.7.1. Contrôles aux frontières et lutte contre l'immigration clandestine

Le Conseil européen souligne qu'il importe de supprimer rapidement les contrôles aux frontières intérieures, de poursuivre la mise en place progressive du système intégré de gestion des frontières extérieures et de renforcer les contrôles et la surveillance de ces frontières. Il insiste, à cet égard, sur la nécessité de faire preuve de solidarité et de répartir équitablement les responsabilités entre les États membres, notamment au niveau des incidences financières.

Le Conseil européen engage vivement le Conseil, la Commission et les États membres à prendre toutes les mesures nécessaires en vue de supprimer les contrôles aux frontières intérieures aussitôt que possible, pour autant que toutes les conditions permettant d'appliquer l'acquis de Schengen aient été remplies et après que le Système d'information Schengen (SIS II) sera devenu opérationnel, en 2007. Pour réaliser cet objectif, l'évaluation de la mise en œuvre de l'acquis non lié à SIS II devrait débiter dans la première moitié de 2006.

Le Conseil européen se félicite de l'établissement, le 1^{er} mai 2005, de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures. Il demande à la Commission de présenter au Conseil, avant la fin de 2007, une évaluation de cette agence qui devrait contenir un réexamen de ses tâches et une analyse de l'opportunité de lui confier d'autres aspects de la gestion des frontières, notamment le renforcement de la coopération avec les services douaniers et les autres autorités compétentes en matière de sécurité au niveau des marchandises.

Le contrôle et la surveillance des frontières extérieures relèvent de la compétence des autorités douanières nationales. Cependant, pour aider les États membres qui ont des besoins particuliers en matière de contrôle et de surveillance sur des portions de frontières extérieures longues ou difficiles, et lorsque des États membres sont confrontés à des situations particulières et imprévues en raison de pressions migratoires exceptionnelles à ces frontières, le Conseil européen:

- invite le Conseil à mettre en place des équipes d'experts nationaux capables de fournir rapidement une assistance technique et opérationnelle aux États membres qui en font la demande, après qu'une analyse des risques aura été dûment effectuée par l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures, les experts devant agir dans le cadre de ladite agence. À cette fin, le Conseil statuera sur la base d'une proposition de la Commission relative aux compétences et au financement adéquats de telles équipes, qui doit être présentée en 2005;
- invite le Conseil et la Commission à créer un fonds communautaire pour la gestion des frontières pour la fin de 2006 au plus tard;
- invite la Commission à présenter, dès que les contrôles aux frontières intérieures auront été supprimés, une proposition visant à compléter le mécanisme d'évaluation de Schengen existant par un mécanisme de contrôle associant pleinement les experts des États membres et prévoyant notamment des inspections inopinées.

L'examen des tâches de l'Agence prévu ci-dessus et notamment l'évaluation du fonctionnement des équipes d'experts nationaux devraient porter sur la possibilité de créer un système européen de garde-frontières.

Le Conseil européen invite les États membres à améliorer leurs analyses communes des itinéraires de migration, des pratiques en matière de traite des êtres humains et des réseaux criminels actifs dans ce domaine, entre autres dans le cadre de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures et en étroite coopération avec Europol et Eurojust. Il engage également le Conseil et la Commission à veiller à la mise en place concrète de réseaux de liaison en matière d'immigration dans les pays tiers concernés. À cet égard, le Conseil européen accueille avec intérêt les initiatives des États membres en vue d'une coopération en mer, sur une base volontaire, notamment pour des opérations de secours, conformément au droit national et international, qui pourrait déboucher à terme sur une coopération avec les pays tiers.

Le Conseil européen invite le Conseil et la Commission à élaborer en 2005 un plan permettant de mettre au point des normes, des pratiques éprouvées et des mécanismes communs pour prévenir et combattre la traite des êtres humains.

1.7.2. Biométrie et systèmes d'information

La gestion des flux migratoires, y compris la lutte contre l'immigration clandestine, devrait être renforcée par la mise en place d'un ensemble de mesures de sécurité reliant efficacement les procédures de demande de visa et les procédures d'entrée et de sortie lors du franchissement des frontières extérieures. Ces mesures revêtent également de l'importance pour la prévention et la répression de la criminalité, en particulier du terrorisme. À cette fin, l'UE doit adopter une approche cohérente et des solutions harmonisées concernant les identificateurs et les données biométriques.

Le Conseil européen demande au Conseil d'étudier les moyens d'optimiser l'efficacité et l'interopérabilité des systèmes d'information de l'UE aux fins de la lutte contre l'immigration clandestine et de l'amélioration des contrôles aux frontières, ainsi que la gestion de ces systèmes, sur la base d'une communication de la Commission, qui doit lui être transmise en 2005, relative à l'interopérabilité entre le Système d'information Schengen (SIS II), le Système d'information sur les visas (VIS) et EURODAC, en tenant compte de la nécessité de trouver le juste milieu entre les objectifs répressifs et la préservation des droits fondamentaux des personnes.

Le Conseil européen invite le Conseil, la Commission et les États membres à poursuivre leurs travaux visant à intégrer sans tarder les 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, et à préparer la mise au point de normes minimales pour les cartes d'identité nationales tenant compte des normes de l'OACI.

1.7.3. Politique des visas

Le Conseil européen souligne qu'il convient de poursuivre la mise en place de la politique commune des visas, qui fera partie d'un système à multiples composantes destiné à faciliter les voyages effectués de façon légitime et à lutter contre l'immigration clandestine par le biais d'une plus grande harmonisation des législations nationales et des modalités de délivrance des visas dans les missions consulaires locales. Compte tenu des discussions relatives à l'établissement d'un service européen d'action extérieure, des bureaux communs chargés de la délivrance des visas devraient être créés à long terme. Le Conseil européen se félicite des initiatives prises par certains États membres, qui coopèrent de leur plein gré afin de mettre en commun du personnel et des moyens pour la délivrance des visas.

Le Conseil européen:

- invite la Commission à proposer, dans un premier temps, les modifications nécessaires pour améliorer la politique des visas et à présenter, en 2005, une proposition sur la création de centres communs de demande axée, entre autres, sur les synergies possibles dans le cadre de l'élaboration du VIS, à revoir les Instructions consulaires communes et à présenter une proposition à ce sujet au début de 2006 au plus tard;
- souligne l'importance d'une mise en œuvre rapide du VIS, en commençant par l'intégration, entre autres, des données alphanumériques et des photographies d'ici la fin de 2006, puis des données biométriques au plus tard à la fin de 2007;
- invite la Commission à présenter sans tarder la proposition nécessaire afin de respecter le délai convenu pour la mise en œuvre du VIS;
- engage la Commission à poursuivre ses efforts pour faire en sorte que les citoyens de tous les États membres puissent, dès que possible, voyager sans visa de court séjour dans tous les pays tiers dont les ressortissants peuvent se rendre dans l'UE sans visa;

- invite le Conseil et la Commission, en vue de l'élaboration d'une approche commune, à se demander s'il serait judicieux, dans le cadre de la politique de réadmission de la CE, de faciliter la délivrance au cas par cas de visas de court séjour aux ressortissants de pays tiers, lorsque c'est possible et sur une base réciproque, au titre d'un véritable partenariat dans le domaine des relations extérieures couvrant notamment les questions liées aux migrations.

2. RENFORCER LA SÉCURITÉ

2.1. Améliorer l'échange d'informations

Le Conseil européen est persuadé que le renforcement de la liberté, de la sécurité et de la justice passe par une approche innovante de l'échange transfrontière d'informations en matière répressive. Le simple fait que ces informations franchissent les frontières ne devrait plus être pris en considération.

À compter du 1^{er} janvier 2008, l'échange de ces informations devrait obéir, aux conditions énumérées ci-après concernant le principe de disponibilité, selon lequel, dans l'ensemble de l'Union, tout agent des services répressifs d'un État membre qui a besoin de certaines informations dans l'exercice de ses fonctions peut les obtenir d'un autre État membre, l'administration répressive de l'autre État membre qui détient ces informations les mettant à sa disposition aux fins indiquées et en tenant compte des exigences des enquêtes en cours dans cet autre État.

Sans préjudice des travaux en cours¹, la Commission est invitée à soumettre, pour la fin de 2005 au plus tard, des propositions en vue de la mise en œuvre du principe de disponibilité; dans ses propositions, la Commission veillera au strict respect des conditions fondamentales ci-après:

- l'échange d'informations ne peut avoir lieu que pour permettre l'accomplissement de tâches légales;
- l'intégrité des données à échanger doit être garantie;
- il faut protéger les sources d'informations et garantir la confidentialité des données à tous les stades de l'échange et par la suite;

¹ Projet de décision-cadre relative à la simplification de l'échange d'informations et de renseignements entre les services répressifs des États membres de l'Union européenne, notamment en ce qui concerne les infractions graves, y compris les actes terroristes, doc. COM(2004) 221 final.

- des normes communes d'accès aux données et des normes techniques communes doivent être appliquées;
- le contrôle du respect de la protection des données doit être assuré, de même qu'un contrôle approprié avant et après l'échange;
- les particuliers doivent être protégés contre les utilisations abusives des données et disposent d'un droit de rectification des données inexacts.

Les méthodes utilisées pour échanger les informations devraient exploiter pleinement les nouvelles technologies et être adaptées à chaque type d'information, s'il y a lieu, par le biais d'un accès réciproque aux banques de données nationales, de leur interopérabilité ou de l'accès direct (en ligne), y compris pour Europol, aux bases de données centrales dont dispose déjà l'UE, telles que le SIS. De nouvelles bases de données européennes centralisées ne devraient être créées que sur la base d'études qui en auront démontré la valeur ajoutée.

2.2. Terrorisme

Le Conseil européen souligne que, pour prévenir et combattre efficacement le terrorisme dans le plein respect des droits fondamentaux, les États membres ne peuvent cantonner leurs activités au maintien de leur propre sécurité, mais doivent également axer celles-ci sur la sécurité de l'Union dans son ensemble.

Pour atteindre cet objectif, les États membres:

- font appel aux compétences de leurs services de renseignement et de sécurité non seulement pour parer à des menaces contre leur propre sécurité mais aussi, le cas échéant, pour protéger la sécurité intérieure des autres États membres;
- transmettent immédiatement aux autorités compétentes des autres États membres toute information dont disposent leurs services concernant des menaces contre la sécurité intérieure de ces autres États membres; et
- lorsque des personnes ou des marchandises suspectées d'être liées à une menace terroriste sont surveillées par des services de sécurité, veillent à ce que le fait que ceux-ci franchissent une frontière ne provoque pas d'interruption de cette surveillance.

À court terme, la mise en œuvre de tous les éléments de la déclaration du Conseil européen du 25 mars 2004 et du plan d'action de l'UE pour la lutte contre le terrorisme doit être intégralement poursuivie, notamment en ce qui concerne le renforcement du recours à Europol et Eurojust, et le coordinateur de la lutte contre le terrorisme de l'UE est invité à favoriser les avancées en la matière.

Dans ce cadre, le Conseil européen rappelle qu'il a invité la Commission à présenter une 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 l'aviation et d'autres fins répressives¹.

Les échanges d'informations entre les services de sécurité doivent se poursuivre d'une façon très intense. Toutefois, ils devraient être renforcés, en tenant compte du principe général de disponibilité décrit au point 2.1 et en prêtant une attention particulière aux particularités des méthodes de travail des services de sécurité, par exemple la nécessité de protéger les méthodes de collecte des informations et les sources d'information et de maintenir la confidentialité des données après l'échange.

À compter du 1^{er} janvier 2005, le SITCEN présentera au Conseil une analyse stratégique de la menace terroriste fondée sur les renseignements transmis par les services de renseignement et de sécurité des États membres et, s'il y a lieu, sur des informations fournies par Europol.

Le Conseil européen insiste sur l'importance des mesures de lutte contre le financement du terrorisme. Il attend avec intérêt de pouvoir examiner l'approche globale cohérente qui lui sera présentée par le Secrétaire général/Haut Représentant et la Commission lors de sa réunion de décembre 2004. Cette stratégie devrait suggérer des moyens d'améliorer l'efficacité des instruments existants, tels que la surveillance des flux financiers suspects et le gel des avoirs, et proposer de nouveaux outils en ce qui concerne les transactions en espèces et les institutions impliquées dans ces transactions.

La Commission est invitée à faire des propositions visant à améliorer la sécurité du stockage et du transport des explosifs et à garantir la traçabilité des précurseurs industriels et chimiques.

¹ Déclaration sur la lutte contre le terrorisme, adoptée le 25 mars 2004, doc. 7906/04, point 6.

Le Conseil européen souligne également la nécessité d'assurer une protection et une aide adéquates pour les victimes du terrorisme.

D'ici à la fin de 2005, le Conseil devrait définir une stratégie à long terme pour s'attaquer aux facteurs qui contribuent à la radicalisation et au recrutement pour des activités terroristes.

Tous les moyens dont dispose l'Union européenne doivent être mis en œuvre d'une façon cohérente, dans la perspective de l'enjeu primordial qu'est la lutte contre le terrorisme. À cet effet, les ministres JAI réunis au sein du Conseil devraient jouer le rôle moteur, tout en tenant compte des missions du Conseil "Affaires générales et relations extérieures". La Commission devrait réexaminer en temps utile la législation communautaire afin d'être en mesure de l'adapter parallèlement à l'adoption des mesures nécessaires pour lutter contre le terrorisme.

L'Union européenne renforcera encore les efforts qu'elle déploie dans la dimension extérieure de l'espace de liberté, de sécurité et de justice pour lutter contre le terrorisme. À cet égard, le Conseil est invité à créer, conjointement avec Europol et l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures, un réseau d'experts nationaux en matière de prévention et de lutte contre le terrorisme et de contrôle des frontières, auquel les pays tiers pourront adresser leurs demandes d'aide technique pour la formation de leurs services.

Le Conseil européen engage la Commission à augmenter le financement des projets de renforcement des capacités en matière de lutte contre le terrorisme dans les pays tiers et à faire en sorte de disposer de l'expertise nécessaire pour mettre en œuvre de tels projets d'une manière efficace. Le Conseil engage également la Commission à veiller à ce que, dans le cadre de la révision proposée des instruments existants régissant l'aide extérieure, des dispositions adéquates soient prises pour qu'il soit possible de fournir une aide rapide, souple et ciblée à la lutte contre le terrorisme.

2.3. Coopération policière

Pour lutter efficacement contre la criminalité organisée, la grande criminalité et le terrorisme transfrontières, il est nécessaire de renforcer la coopération sur le terrain entre les autorités policières et douanières des États membres et avec Europol et de mieux mettre à profit les moyens qui existent dans ce domaine.

Le Conseil européen appelle instamment les États membres à donner à Europol, en coopération avec Eurojust, les moyens de jouer un rôle central dans la lutte contre les formes graves de criminalité (organisée) et de terrorisme transfrontières, par:

- la ratification et l'application effective des instruments législatifs nécessaires d'ici à la fin de 2004 ¹;
- la transmission en temps utile à Europol de toutes les informations nécessaires de haute qualité;
- la promotion d'une bonne coopération entre les services nationaux compétents et Europol.

À compter du 1^{er} janvier 2006, Europol devra avoir remplacé ses "rapports sur la situation en matière de criminalité" par des évaluations annuelles de la menace en matière de grande criminalité organisée, qui se fonderont sur les informations transmises par les États membres et sur les contributions d'Europol et de la Task force des chefs de police. Il convient que le Conseil s'appuie sur ces analyses pour définir ses priorités stratégiques annuelles, qui serviront de lignes directrices pour les actions futures. Il devrait s'agir de la prochaine étape vers la définition et la mise en œuvre d'une méthodologie de la répression fondée sur le renseignement au niveau de l'UE.

Europol devrait être désigné par les États membres comme l'office central de répression du faux monnayage de l'euro pour l'Union, au sens de la Convention de Genève de 1929.

Il convient que le Conseil adopte la législation européenne sur Europol, prévue à l'article III-276 du traité constitutionnel, dans les meilleurs délais après l'entrée en vigueur du traité et au plus tard le 1^{er} janvier 2008, en tenant compte de l'ensemble des tâches confiées à Europol.

Dans l'intervalle, Europol doit améliorer son fonctionnement en mettant pleinement à profit l'accord de coopération conclu avec Eurojust. Europol et Eurojust devraient chaque année faire rapport au Conseil de leurs expériences communes et des résultats précis qui ont été obtenus. En outre, Europol et Eurojust devraient encourager le recours aux équipes d'enquête communes des États membres et favoriser leur propre participation à celles-ci.

¹ Protocoles Europol: protocole modifiant l'article 2 et l'annexe de la convention portant création d'Europol (JO C 358 du 13.12.2000, p. 1); protocole sur les privilèges et immunités d'Europol, des membres de ses organes, de ses directeurs adjoints et de ses agents (JO C 312 du 16.12.2002, p. 1) et protocole du 27 novembre 2003 modifiant la convention Europol (JO C 2 du 6.1.2004, p. 3). La Convention du 29 mai 2000 relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne (JO C 197 du 12.7.2000, p. 1) et son protocole du 16 octobre 2001 (JO C 326 du 21.11.2001, p. 2) et la décision-cadre du Conseil 2002/465/JAI du 13 juin 2002 relative aux équipes communes d'enquête (JO L 162 du 20.6.2002, p. 1).

Les États membres n'ont qu'une expérience limitée du recours aux équipes communes d'enquête. Dans le souci d'encourager ce recours et l'échange d'expériences sur les meilleures pratiques, chaque État membre devrait nommer un expert national.

Le Conseil devrait définir une coopération policière et douanière transfrontière sur la base de principes communs. La Commission est invitée à présenter des propositions en vue de développer davantage l'acquis de Schengen en matière de coopération policière transfrontière opérationnelle.

Les États membres devraient s'efforcer, avec l'aide d'Europol, d'améliorer la qualité de leurs données en matière de répression. En outre, Europol devrait faire part au Conseil de ses recommandations quant aux moyens d'améliorer les données. Le système d'information d'Europol devrait être rendu opérationnel sans délai.

Le Conseil est invité à encourager l'échange des meilleures pratiques sur les techniques d'enquête, qui constituera un premier pas vers la définition de techniques d'enquête communes, comme prévu à l'article III-257 du traité constitutionnel, notamment dans le domaine des enquêtes scientifiques et techniques et de la sécurité informatique.

Dans un certain nombre de cas, la coopération policière entre les États membres est rendue plus efficace si l'on encourage une coopération sur des thèmes précis entre les États membres concernés, le cas échéant par la création d'équipes communes d'enquête qui, au besoin, seront appuyées par Europol et Eurojust. Dans certaines zones frontalières, seules une coopération renforcée et une meilleure coordination permettront de lutter contre la criminalité et de faire face aux menaces visant la sécurité publique et la sûreté nationale.

Pour renforcer la coopération policière, il est nécessaire de mettre l'accent sur la confiance mutuelle et sur l'instauration d'un climat de confiance. Dans l'Union élargie, il faudrait clairement s'efforcer de mieux comprendre le fonctionnement des systèmes et des instances juridiques des États membres. Le Conseil et les États membres devraient, en coopération avec le CEPOL, définir d'ici la fin de 2005 des normes et des modules de formation portant sur les aspects pratiques de la coopération en matière répressive au niveau de l'Union à l'intention des agents des polices nationales.

La Commission est invitée à élaborer, en étroite coopération avec le CEPOL, d'ici la fin de 2005, des programmes systématiques d'échanges entre services de police visant à améliorer la compréhension du fonctionnement des systèmes et des instances juridiques des États membres.

Enfin, il faudrait également tenir compte de l'expérience acquise au cours des opérations policières extérieures en vue de renforcer la sécurité intérieure de l'Union européenne.

2.4. Gestion, au sein de l'Union européenne, des crises ayant une incidence transfrontière

Le Conseil européen a adopté, le 12 décembre 2003, la Stratégie européenne de sécurité, qui décrit les défis mondiaux, les principales menaces, les objectifs stratégiques et les implications politiques pour une Europe sûre dans un monde meilleur. Il est essentiel de compléter cette stratégie en assurant la sécurité intérieure de l'Union européenne, en particulier dans l'éventualité d'une crise interne majeure ayant une incidence transfrontière qui frapperait ses citoyens et ses infrastructures vitales et qui porterait atteinte à son ordre public et à sa sécurité. C'est la seule manière d'assurer une protection maximale des citoyens de l'Union, ainsi que de ses infrastructures vitales par exemple, en cas d'accident NRBC.

Pour gérer dûment les crises transfrontières au sein de l'UE, il faut non seulement renforcer les mesures actuelles en matière de protection civile et d'infrastructures vitales, mais également faire face efficacement aux aspects de ces crises relatifs à l'ordre public et à la sécurité et assurer la coordination entre ces domaines.

En conséquence, le Conseil européen invite le Conseil et la Commission à instaurer au sein de leurs structures existantes, dans le plein respect des compétences nationales, un dispositif UE coordonné et intégré pour la gestion au sein de l'UE des crises ayant une incidence transfrontière, qui devra être applicable au plus tard le 1^{er} juillet 2006. Ce dispositif devrait au moins se pencher sur les questions suivantes: poursuite de l'évaluation des capacités des États membres, stockage, formation, exercices communs et plans opérationnels pour une gestion civile des crises.

2.5. Coopération opérationnelle

Il convient d'assurer la coordination des activités opérationnelles, par les services répressifs et d'autres instances, dans tous les domaines liés à la liberté, la sécurité et la justice, ainsi que le suivi des priorités stratégiques définies par le Conseil.

À cet effet, le Conseil est invité à prévoir la création du comité de sécurité intérieure visé à l'article III-261 du traité constitutionnel, en en définissant notamment le champ d'activité, les fonctions, les compétences et la composition, afin qu'il puisse être constitué dès que possible après l'entrée en vigueur du traité constitutionnel.

Afin de permettre, dans l'intervalle, l'acquisition d'une certaine expérience pratique en matière de coordination, le Conseil est invité à organiser tous les six mois une réunion regroupant le président du Comité stratégique sur l'immigration, les frontières et l'asile (CSIFA), celui du Comité de l'article 36 et les représentants de la Commission, d'Europol, d'Eurojust, de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures, de la Task force des chefs de police et du SITCEN.

2.6. Prévention de la criminalité

La prévention de la criminalité est un volet indispensable des efforts visant à mettre en place un espace de liberté, de sécurité et de justice. Par conséquent, l'Union doit se doter d'un outil efficace pour appuyer les efforts consentis par les États membres dans ce domaine. À cet effet, le Réseau européen de prévention de la criminalité (REPC) devrait être professionnalisé et renforcé. Le champ d'action en matière de prévention étant très large, il est essentiel de cibler les mesures et les priorités les plus favorables aux États membres. Le Réseau européen de prévention de la criminalité devrait mettre à la disposition du Conseil et de la Commission le savoir-faire et les connaissances nécessaires pour élaborer des politiques efficaces de prévention de la criminalité.

À cet égard, le Conseil européen se félicite de l'initiative de la Commission visant à doter l'Union d'instruments de collecte, d'analyse et de comparaison des informations relatives à la criminalité et à la victimisation et de leurs tendances respectives dans les États membres, sur la base des statistiques nationales et d'autres sources d'informations qui auront été retenues comme indicateurs. Eurostat devrait être chargé de la définition et de la collecte de ces données auprès des États membres.

Il est important de protéger les organismes publics et les entreprises privées contre la criminalité organisée par des mesures notamment administratives. Il conviendrait d'accorder une attention particulière aux enquêtes systématiques concernant le patrimoine immobilier en tant qu'instrument de la lutte contre la criminalité organisée. Le partenariat entre les secteurs public et privé constitue à cet égard un outil primordial. La Commission est invitée à présenter des propositions en ce sens en 2006.

2.7. Criminalité organisée et corruption

Le Conseil européen accueille favorablement l'élaboration d'un concept stratégique portant sur la lutte contre la criminalité organisée transfrontière au niveau de l'UE et demande au Conseil et à la Commission de poursuivre ces travaux et de rendre ce concept opérationnel, en association avec d'autres partenaires tels qu'Europol, Eurojust, la Task force des chefs de police, le REPC et le CEPOL. À cet égard, il conviendrait d'étudier les questions liées à la corruption, ainsi que les liens entre celle-ci et la criminalité organisée.

2.8. Stratégie européenne en matière de drogues

Le Conseil européen souligne combien il importe, pour traiter la problématique des drogues, d'adopter une démarche globale, équilibrée et pluridisciplinaire associant la politique en matière de prévention, d'aide aux toxicomanes et de réinsertion, la politique de lutte contre le trafic illicite de stupéfiants et des précurseurs ainsi que contre le blanchiment d'argent et le renforcement de la coopération internationale.

La stratégie antidrogue de l'Union européenne 2005-2012 sera ajoutée au programme lorsqu'elle aura été adoptée par le Conseil européen en décembre 2004.

3. RENFORCER LA JUSTICE

Le Conseil européen souligne la nécessité d'intensifier encore les travaux portant sur la création d'une Europe pour les citoyens, ainsi que le rôle essentiel que jouera à cet égard la mise en place d'un espace européen de justice. Un certain nombre de mesures ont déjà été prises. Des efforts supplémentaires devraient être consentis pour faciliter l'accès à la justice et la coopération judiciaire, ainsi que la pleine utilisation de la reconnaissance mutuelle. Il importe tout particulièrement que les frontières entre les pays européens ne constituent plus un obstacle au règlement des litiges civils ni à l'engagement de procédures judiciaires ou à l'exécution des décisions en matière civile.

3.1. Cour de justice des Communautés européennes

Le Conseil européen insiste sur l'importance de la Cour de justice des Communautés européennes dans le domaine relativement récent que constituent la liberté, la sécurité et la justice, et constate que le traité constitutionnel renforce considérablement la compétence de cette instance dans ce domaine.

Afin de garantir, tant dans l'intérêt des citoyens européens que sous l'angle du bon fonctionnement de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, que la Cour réponde rapidement aux questions de droit qui lui sont soumises, il est nécessaire de donner à cette dernière les moyens de "statuer dans les plus brefs délais" comme le prévoit l'article III-369 du traité constitutionnel.

Dans ce contexte, et dans la perspective du traité constitutionnel, il convient de réfléchir à l'instauration d'une procédure permettant de traiter rapidement et correctement les questions préjudicielles relatives à l'espace de liberté, de sécurité et de justice, et ce, au besoin, en modifiant le statut de la Cour. La Commission est invitée à présenter, après consultation de la Cour de justice, une proposition à cet effet.

3.2. Accroître la confiance mutuelle

La coopération judiciaire dans les matières tant pénales que civiles pourrait être encore développée en renforçant la confiance mutuelle et en faisant émerger progressivement une culture judiciaire européenne fondée sur la diversité des systèmes juridiques des États membres et sur l'unité par le droit européen. Dans une Union européenne élargie, la confiance mutuelle doit reposer sur la certitude que tous les citoyens européens ont accès à un système judiciaire satisfaisant aux exigences de qualité les plus élevées. Afin de faciliter la pleine mise en œuvre du principe de reconnaissance mutuelle, il faut mettre en place un système d'évaluation objective et impartiale de la mise en œuvre des politiques de l'UE dans le domaine de la justice qui, dans le même temps, respecte pleinement l'indépendance du pouvoir judiciaire et soit compatible avec tous les mécanismes européens existants.

Accroître la confiance mutuelle exige que l'on s'efforce expressément d'améliorer la compréhension mutuelle entre les autorités judiciaires et les différents systèmes juridiques. À cet égard, il convient que l'Union appuie les réseaux d'organisations et d'institutions judiciaires tels que le réseau des Conseils supérieurs de la magistrature, le réseau européen des Cours de cassation et le Réseau européen de formation judiciaire.

Un moyen de faciliter la coopération et de contribuer au renforcement de la confiance mutuelle consiste à organiser des programmes d'échange pour les autorités judiciaires. La formation dispensée aux autorités judiciaires devrait toujours comporter un volet consacré à l'UE. La Commission est invitée à élaborer dans les meilleurs délais une proposition visant à créer, pour les autorités judiciaires, à partir des structures existantes, un réseau européen efficace de formation dans les matières tant pénales que civiles, comme envisagé aux articles III-269 et III-270 du traité constitutionnel.

3.3. Coopération judiciaire en matière pénale

Pour améliorer la situation, il convient d'éliminer les obstacles juridiques existants et de renforcer la coordination des enquêtes. Afin d'accroître l'efficacité des poursuites tout en garantissant une bonne administration de la justice, il conviendrait d'accorder une attention particulière aux possibilités de regrouper les poursuites dans un seul État membre dans le cadre d'affaires transfrontalières multilatérales. Il est capital de développer la coopération judiciaire en matière pénale afin de donner la suite appropriée aux enquêtes menées par les autorités répressives des États membres et par Europol.

Le Conseil européen rappelle à cet égard qu'il y a lieu de ratifier et de mettre en œuvre concrètement et sans retard les instruments législatifs visant à améliorer la coopération judiciaire en matière pénale, déjà évoqués au chapitre concernant la coopération policière.

3.3.1. Reconnaissance mutuelle

Le programme global de mesures destiné à mettre en œuvre le principe de reconnaissance mutuelle des décisions pénales, qui englobe les décisions judiciaires prises à tous les stades de la procédure pénale ou portant sur une question liée à ces procédures, telle que l'obtention et la recevabilité des preuves, les conflits de compétence et le principe "non bis in idem" ainsi que l'exécution des condamnations définitives à des peines d'emprisonnement ou à d'autres peines (de substitution)¹, devrait être mené à bien et il convient aussi d'accorder l'attention voulue à un certain nombre de propositions supplémentaires dans ce domaine.

¹ JO C 12 du 15.1.2001, p. 10 à 22.

La concrétisation de la reconnaissance mutuelle en tant que pierre angulaire de la coopération judiciaire suppose l'élaboration de normes équivalentes applicables aux droits procéduraux accordés dans le cadre des procédures pénales, sur la base d'études portant sur les garanties juridictionnelles existant dans les États membres et dans le respect de leurs traditions juridiques. À cet égard, il serait opportun de procéder d'ici la fin de 2005 à l'adoption du projet de décision-cadre relative à certains droits procéduraux accordés dans le cadre des procédures pénales dans l'Union européenne. Le Conseil devrait adopter d'ici la fin de 2005 la décision-cadre relative au mandat européen d'obtention de preuves¹. La Commission est invitée à présenter d'ici décembre 2004 ses propositions en vue d'intensifier l'échange d'informations issues des registres nationaux des condamnations et déchéances, notamment celles concernant les délinquants sexuels, afin que le Conseil puisse les adopter pour la fin de 2005. Elles devraient être suivies en mars 2005 par une nouvelle proposition relative à un système informatisé d'échange d'informations.

3.3.2. Rapprochement des législations

Le Conseil européen rappelle que la définition de règles minimales concernant des aspects du droit procédural est envisagée par les traités en vue de faciliter la reconnaissance mutuelle des jugements et des décisions judiciaires ainsi que la coopération policière et judiciaire dans les affaires pénales ayant une dimension transfrontière. Le rapprochement du droit pénal matériel poursuit les mêmes objectifs et concerne les domaines relevant de la criminalité particulièrement grave ayant une dimension transfrontière. Il y a lieu d'accorder la priorité aux domaines de criminalité qui sont spécifiquement évoqués dans les traités.

Il conviendrait, pour favoriser une mise en œuvre plus efficace dans les systèmes nationaux, que les ministres JAI soient chargés, au sein du Conseil, de définir les infractions pénales et les sanctions en général.

3.3.3. Eurojust

Pour lutter efficacement contre la criminalité organisée et les autres formes graves de criminalité transfrontière ainsi que le terrorisme, il faut assurer la coopération et la coordination des enquêtes et, lorsque cela est possible, regrouper les poursuites au sein d'Eurojust, qui agira en coopération avec Europol.

¹ COM(2003) 688.

Le Conseil européen engage les États membres à donner à Eurojust les moyens de s'acquitter de sa mission:

- en mettant effectivement en œuvre pour la fin de 2004 la décision du Conseil relative à Eurojust¹, une attention particulière étant accordée aux pouvoirs judiciaires à conférer aux membres nationaux; et
- en veillant à ce que leurs autorités nationales compétentes coopèrent pleinement avec Eurojust.

Lorsque le traité constitutionnel sera entré en vigueur, mais au plus tard le 1^{er} janvier 2008, le Conseil devrait adopter, sur proposition de la Commission, la loi européenne relative à Eurojust prévue à l'article III-273 dudit traité, en tenant compte de l'ensemble des tâches confiées à Eurojust.

Dans l'intervalle, Eurojust s'emploiera à améliorer son fonctionnement en se concentrant sur la coordination des affaires multilatérales revêtant un caractère grave et complexe. Eurojust devrait mentionner dans son rapport annuel au Conseil les résultats de sa coopération avec les États membres et son appréciation de la qualité de cette coopération. Eurojust devrait exploiter au maximum l'accord de coopération avec Europol et poursuivre sa coopération avec le Réseau judiciaire européen et les autres partenaires concernés.

Le Conseil européen invite le Conseil à étudier la suite du développement d'Eurojust, sur la base d'une proposition de la Commission.

3.4. Coopération judiciaire en matière civile

3.4.1. Faciliter les procédures de droit civil par-delà les frontières

Le droit civil, y compris le droit de la famille, touche la vie quotidienne des citoyens. C'est pourquoi le Conseil européen attache une grande importance à la poursuite du développement de la coopération judiciaire en matière civile et à l'exécution complète du programme de reconnaissance mutuelle adopté en 2000. Le principal objectif de l'action menée dans ce domaine consiste à faire en sorte que les frontières entre les pays européens ne constituent plus un obstacle au règlement des litiges civils ni à l'engagement de procédures judiciaires et à l'exécution des décisions en matière civile.

¹ JO L 63 du 6.3.2002, p. 1 à 3.

3.4.2. Reconnaissance mutuelle des décisions

La reconnaissance mutuelle des décisions constitue un moyen concret de protéger les droits des citoyens et d'en garantir l'application par-delà les frontières en Europe.

Dès lors, la poursuite de la mise en œuvre du programme de mesures en matière de reconnaissance mutuelle¹ doit constituer une priorité essentielle dans les années à venir pour qu'elle soit terminée d'ici 2011. Les travaux sur les projets ci-après devraient être poursuivis avec détermination: le conflit de lois en ce qui concerne les obligations non contractuelles ("Rome II") et les obligations contractuelles ("Rome I"), la procédure européenne d'injonction de payer, les instruments concernant les modes alternatifs de règlement des conflits et ceux applicables aux petites créances. Il conviendra de tenir dûment compte, aux fins du calendrier d'achèvement de ces projets, des travaux en cours dans des domaines connexes.

L'efficacité des instruments existants en matière de reconnaissance mutuelle devrait être renforcée en normalisant les procédures et les documents et en définissant des normes minimales applicables à divers aspects du droit de la procédure, et notamment la signification ou la notification des actes judiciaires et extrajudiciaires, l'engagement des procédures, l'exécution des jugements et la transparence des coûts.

Concernant le droit de la famille et le droit des successions, la Commission est invitée à présenter les propositions suivantes:

- en 2005, un projet d'instrument sur la reconnaissance et l'exécution des décisions relatives aux obligations alimentaires, notamment les mesures conservatoires et l'exécution provisoire;
- en 2005, un livre vert sur le règlement des conflits de lois en matière de successions, traitant notamment de la question de la compétence judiciaire, de la reconnaissance mutuelle et de l'exécution des décisions dans ce domaine, d'un certificat d'héritité européen et d'un mécanisme permettant de savoir avec précision si un résident de l'Union européenne a laissé des dernières volontés ou un testament;
- en 2006, un livre vert sur le règlement des conflits de lois en matière de régime matrimonial, traitant notamment de la question de la compétence judiciaire et de la reconnaissance mutuelle;
- en 2005, un livre vert sur le règlement des conflits de lois en matière de divorce (Rome III).

Les instruments dans les domaines précités devraient être achevés pour 2011. Ils devraient couvrir des questions de droit international privé, sans se fonder sur une harmonisation de concepts tels que "la famille", "le mariage", ou autres. Des règles de droit matériel uniforme ne devraient être introduites qu'en tant que mesure d'accompagnement, lorsque cela est nécessaire pour concrétiser la reconnaissance mutuelle des décisions ou pour améliorer la coopération judiciaire en matière civile.

¹ JO C 12 du 15.1.2001, p. 1 à 9.

La mise en œuvre du programme de reconnaissance mutuelle devrait s'accompagner d'un examen attentif du fonctionnement des instruments récemment adoptés. Les résultats de cet examen devraient fournir les éléments nécessaires pour élaborer de nouvelles mesures.

3.4.3. Améliorer la coopération

Afin d'assurer le bon fonctionnement des instruments prévoyant une coopération des services judiciaires et autres, les États membres devraient être tenus de désigner des magistrats de liaison ou d'autres autorités compétentes dans leur pays. S'il y a lieu, ils pourraient utiliser leur point de contact national au sein du réseau judiciaire européen en matière civile. La Commission est invitée à organiser des ateliers UE sur l'application du droit de l'Union et à promouvoir la coopération entre les membres des professions juridiques (par exemple, les huissiers et les notaires) en vue de définir les meilleures pratiques.

3.4.4. Garantir la cohérence et améliorer la qualité de la législation de l'UE

Dans les litiges relevant du droit des contrats, la qualité de la législation communautaire existante et future devrait être améliorée en adoptant des mesures de consolidation, de codification et de rationalisation des instruments juridiques en vigueur et en définissant un cadre de référence commun. Il conviendrait de mettre en place un cadre pour examiner les possibilités de définir, à l'échelle de l'UE, les conditions types du droit des contrats pouvant être utilisées par les entreprises et les associations professionnelles dans l'Union.

Des mesures devraient être prises pour permettre au Conseil de procéder à un examen plus systématique de la qualité et de la cohérence de tous les instruments juridiques communautaires relatifs à la coopération en matière civile.

3.4.5. Ordre juridique international

La Commission et le Conseil sont instamment invités à assurer la cohérence entre le droit de l'UE et l'ordre juridique international et à continuer d'établir des relations et une coopération plus étroites avec les organisations internationales telles que la Conférence de La Haye de droit international privé et le Conseil de l'Europe, notamment en vue de coordonner les initiatives et de pousser le plus loin possible les synergies entre les activités et les instruments de ces organisations et les instruments de l'UE. Le processus d'adhésion de la Communauté à la Conférence de La Haye devrait être mené à bien dans les meilleurs délais.

4. RELATIONS EXTÉRIEURES

Le Conseil européen estime que l'élaboration d'une dimension extérieure cohérente de la politique de l'Union en matière de liberté, de sécurité et de justice est un objectif de plus en plus prioritaire. Outre les aspects déjà traités dans les chapitres précédents, le Conseil européen invite la Commission et le Haut Représentant/Secrétaire général à présenter au Conseil, d'ici la fin de 2005, une 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 présent programme. Cette stratégie devrait tenir compte des relations particulières que l'Union entretient avec les pays tiers, groupes de pays et régions, et être centrée sur les besoins spécifiques à respecter pour établir avec eux une coopération dans le domaine JAI.

Tous les moyens dont dispose l'Union, y compris les relations extérieures, doivent être exploités d'une manière intégrée et cohérente pour mettre en place l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Il convient de tenir compte des lignes directrices suivantes ¹ l'existence de politiques internes comme paramètre majeur justifiant le besoin d'une action extérieure; le besoin d'une valeur ajoutée par rapport aux actions menées par les États membres; la contribution aux objectifs politiques généraux de la politique extérieure de l'Union; la possibilité d'atteindre les objectifs dans une période de temps raisonnable; la possibilité d'une action à long terme.

¹ Fixées lors de la réunion du Conseil européen tenue à Feira en 2000.