

Espace de liberté, de sécurité et de justice: stratégie pour la dimension externe, plan d'action mettant en oeuvre le programme de La Haye

2006/2111(INI) - 10/06/2009 - Document de suivi

La présente communication vise à évaluer le programme et le Plan d'action de la Haye depuis 2005.

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

La Commission a suivi attentivement la mise en œuvre du programme aux niveaux de l'UE et des États membres. Les différents instruments ont été évalués par la Commission ou par les États membres au moyen d'évaluations par des pairs. Sur la base des enseignements tirés de ces opérations, la présente communication met en exergue les principaux thèmes qui se sont dégagés et envisage la manière dont l'UE devrait relever les défis de demain. Trois documents plus longs y sont joints:

- 1) un rapport sur la mise en œuvre du programme détaillant, politique par politique, les objectifs, les progrès significatifs et les défis futurs;
- 2) un «tableau de bord institutionnel» donnant un aperçu des instruments précités et des objectifs du programme;
- 3) un «tableau de bord de la mise en œuvre» relatif à la mise en œuvre au niveau national.

Les actions prioritaires à engager sur la base des réalisations passées seront définies dans le prochain programme pluriannuel («programme de Stockholm» - voir [COM\(2009\)0262](#)).

Réalisations : par rapport à d'autres activités de l'Union, les initiatives à l'échelle européenne dans le domaine de la justice, de la liberté et de la sécurité sont récentes et beaucoup d'entre elles mettront un certain temps à porter leurs fruits. Ces initiatives retentissent directement sur la vie des citoyens européens qui, selon les sondages d'opinion, ont de grandes attentes en la matière. Toutefois, la Commission note des **réalisations effectives et visibles** :

- **renforcer la liberté** : les résultats les plus visibles ont été atteints dans les domaines suivants : i) protection des droits fondamentaux ; ii) citoyenneté de l'Union ; iii) régime d'asile européen commun ; iv) migration et intégration ; v) gestion des frontières ; vi) politique des visas ; vii) dimension extérieure de l'asile et de l'immigration ;
- **renforcer la sécurité** : les résultats les plus visibles ont été atteints dans les domaines suivants : i) terrorisme ; ii) coopération policière ; iii) criminalité organisée ; iv) stratégie européenne en matière de drogue ;
- **renforcer la justice** : les résultats les plus visibles ont été atteints dans les domaines suivants : i) coopération judiciaire en matière pénale ; ii) coopération judiciaire en matière civile et commerciale ; iii) reconnaissance mutuelle ; iv) relations extérieures ; v) instruments financiers

Les progrès demeurent néanmoins **inégaux ou limités dans certains domaines**. Cela tient dans une large mesure aux défis uniques auxquels l'Union est confrontée dans le domaine de la justice et des affaires

intérieures (JLS) : un acquis relativement récent, un rôle insuffisant du Parlement européen dans certains domaines d'action, une compétence limitée de la Cour de justice et une compétence limitée de la Commission pour engager la procédure en manquement, et la prise de décision à l'unanimité dans plusieurs domaines. L'ambition des mesures a donc souvent été revue à la baisse dans certains domaines tels que l'immigration légale.

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

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

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

L'UE doit tirer les enseignements de son action passée, en exploitant pleinement les stratégies qui ont fait leurs preuves et en rectifiant ce qui aurait pu être mieux fait. Les thèmes suivants devraient notamment guider les travaux futurs :

- coordonner réflexion et action ;
- accorder une attention plus grande à la mise en œuvre et au contrôle de l'application ;
- faire un meilleur usage de l'évaluation ;
- compléter les politiques intérieures par une action extérieure.