

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) - 12/10/2005 - Document de base non législatif

OBJECTIF : établir une stratégie européenne portant sur la dimension extérieure de la politique de liberté, de sécurité et de justice.

CONTENU : S'appuyant sur le Programme de La Haye sur la liberté, la sécurité et la justice et sur la déclaration du Conseil européen de juin 2005, la Commission propose une stratégie destinée à coopérer avec les pays tiers sur les principaux thèmes de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ). L'objectif de cette stratégie est double:

1. contribuer à la mise en place réussie de l'Espace intérieur de liberté, de sécurité et de justice en créant un environnement extérieur sûr et
2. poursuivre la réalisation des objectifs de l'Union en matière de relations extérieures en promouvant le principe de l'État de droit, les valeurs démocratiques et l'existence d'institutions saines.

Le programme de La Haye et son plan d'action ont clairement défini certains domaines de coopération avec les pays tiers. À cet égard, l'Union dispose d'un large éventail d'instruments de mise en œuvre, qui seront utilisés selon les besoins spécifiques du pays tiers concerné. La présente communication détaille ces instruments et les moyens de les mobiliser pour promouvoir l'État de droit à l'extérieur de l'Union et contribuer à la sécurité, à la stabilité et au développement tant sur le plan intérieur que sur le plan international. L'optique de la Commission est de faire d'intégrer la dimension d'ELSJ dans l'ensemble des activités extérieures de l'Union.

Principaux défis et objectifs de l'ELSJ : les principaux défis de l'Union en matière d'ELSJ peuvent aisément trouver une résonance sur le plan extérieur. Il s'agit notamment de la lutte contre le terrorisme ; de la lutte contre la criminalité organisée et le blanchiment d'argent, le trafic de stupéfiants, d'êtres humains et d'armes ; l'immigration illégale ; la faillite des institutions (pouvoir judiciaire et services répressifs) dans les États faibles ; la sécurisation –juridique- des échanges transfrontaliers.

Sachant que l'ensemble de ces questions attende une réponse mondialisée, la Commission suggère l'utilisation de tous les instruments de la coopération extérieure pour définir une ligne d'action avec les pays tiers. Bien que les instruments concernant les aspects externes de l'ELSJ existent déjà, la Commission propose de les articuler autour d'objectifs et de priorités politiques qui peuvent se résumer comme suit :

- **Droits de l'homme:** il s'agit de promouvoir les droits de l'homme dans les pays tiers, de veiller à ce qu'ils soient placés au cœur des politiques en matière de répression et de soutenir la création et la formation de services judiciaires indépendants respectueux des droits de l'homme et de l'État de droit ;
- **Renforcer les institutions et la bonne gouvernance:** l'objectif sera de renforcer les services répressifs, d'intensifier la lutte contre la corruption, de favoriser la transparence et de responsabiliser les ONG ;
- **Migrations, asile et gestion des frontières:** il s'agira d'améliorer la capacité des pays tiers en matière de gestion des migrations et de protection des réfugiés, de soutenir leur capacité opérationnelle de gestion des frontières, de sécuriser les documents, de prévenir l'immigration

clandestine, de favoriser les synergies entre migration et développement et de veiller au retour des immigrants clandestins ;

- **Lutte antiterroriste:** l'objectif est d'aider les pays tiers à renforcer leurs institutions et à appliquer les instruments internationaux en matière de lutte contre le terrorisme ; de prévenir le recrutement et le financement des réseaux terroristes ; de soutenir le rôle essentiel joué par les Nations unies; d'intensifier la coopération en s'appuyant sur la relation avec les États-Unis ;
- **Lutte contre la traite des êtres humains, le trafic de stupéfiants et d'organes d'origine humaine, la contrefaçon, la criminalité économique et financière et la cybercriminalité:** l'objectif est de soutenir le développement de capacités institutionnelles et d'intensifier la coopération opérationnelle.

Lignes d'action : pour une mise en œuvre optimale de ces grandes priorités en coopération avec les pays tiers, la Commission envisage l'application des principes suivants :

- l'établissement de priorités géographiques: les priorités seront fixées au sein des politiques d'élargissement, de développement et de relations extérieures en fonction des relations spéciales entretenues par l'UE avec certaines régions ou certains pays tiers. À cette fin, des politiques d'ensemble couvrant tous les aspects de justice, de liberté, et de sécurité seront développées avec les pays prioritaires, tels que les pays candidats ou ceux de la politique de voisinage ;
- la différenciation: la Commission définira des approches individualisées pour régler la situation particulière de tel ou tel pays ou région ;
- la flexibilité en vue de s'adapter rapidement à de nouvelles priorités ;
- la coordination «inter-piliers»: l'action extérieure dans le domaine de l'ELSJ est liée aux champs de compétence respectifs de la Communauté, de la PESC, ou de la coopération policière et judiciaire, requérant dès lors une coordination étroite entre le Conseil et la Commission pour garantir la cohérence des activités extérieures de l'Union. Ces compétences doivent aussi être préservées dans le cadre des négociations avec les pays tiers ;
- le partenariat avec les pays tiers en respectant le principe d'appropriation des actions ;
- la pertinence et la valeur ajoutée: les actions devront être mise en œuvre en cohérence avec la ligne adoptée par le Conseil européen de juin 2005 et éviter les doubles emplois afin de garantir la complémentarité des actions menées ;
- l'évaluation comparative: toutes les actions doivent prévoir des mécanismes d'évaluation destinés à apprécier les progrès réalisés dans les pays tiers.

Mise en œuvre : les principaux instruments de mise en œuvre de cette stratégie seraient les suivants : les accords bilatéraux (accords d'association ou de partenariat et accords de coopération), les instruments de pré-adhésion, les instruments de la politique de voisinage et de la coopération régionale, la coopération au développement ainsi que les grands programmes d'aide extérieure (CARDS, TACIS, MEDA). D'autres instruments pourraient être utilisés comme le Nouvel agenda transatlantique avec les États-Unis, les instruments du Dialogue politique bilatéral avec un grand nombre de pays tiers ou la coopération opérationnelle dans tel ou tel domaine (EUROPOL, EUROJUST, le Collège européen de police et l'Agence FRONTEX, ...). Enfin, la Commission envisage d'autres instruments tels que le jumelage d'institutions ou la coopération avec des organisations internationales. Des mécanismes adéquats de suivi seraient également envisagés.

La communication propose dans sa dernière partie quelques exemples géographiques de coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures : en particulier le partenariat en matière de sécurité établi avec les États-Unis, la coopération avec les pays des Balkans occidentaux, la Russie ou l'Ukraine, ou encore les partenariats mis en place avec les pays d'origine et de transit d'immigration.

Prochaines étapes : pour améliorer la mise en œuvre de la stratégie, les étapes suivantes devraient être suivies très prochainement:

- fixation de priorités et suivi de la mise en œuvre en liaison étroite avec le Conseil ;
- renforcement de l'efficacité et de la cohérence des actions existantes (renforcement de la coordination entre les groupes de travail géographiques du Conseil et les groupes de travail ELSJ) ;
- capacité de réaction rapide face à des besoins soudains ou à des menaces de type nouveau ;
- renforcement des liens avec des organisations internationales (des mesures pourraient être prises pour assurer une meilleure visibilité de l'action de l'Union dans les organismes internationaux) ;
- renforcement de la coopération régionale: la Commission doit multiplier ses efforts pour accroître la coopération régionale sur les questions de justice, de liberté et de sécurité, en soutenant les instances existantes telles que l'Union africaine et en encourageant les nouvelles initiatives dans les zones où la coopération régionale est faible, comme le Moyen-Orient ou l'Europe orientale.