Informations de base

2006/2111(INI) INI - Procédure d'initiative	Procédure terminée
Espace de liberté, de sécurité et de justice: stratégie pour la dimension externe, plan d'action mettant en oeuvre le programme de La Haye **Subject** 7 Espace de liberté, de sécurité et de justice 7.30.20 Lutte contre le terrorisme 7.30.30 Lutte contre la criminalité 7.30.30.04 Lutte contre les drogues et le trafic de drogues	

Acteurs principaux

Parlement européen

Commission au fond	Rapporteur(e)	Date de nomination
LIBE Libertés civiles, justice et affaires intérieures	KLICH Bogdan (PPE-DE)	22/02/2006

Commission pour avis	Rapporteur(e) pour avis	Date de nomination
AFET Affaires étrangères (Commission associée)	SAKALAS Aloyzas (PSE)	03/05/2006

Conseil de l'Union européenne

Formation du Conseil	Réunions	Date
Justice et affaires intérieures(JAI)	2752	2006-10-05
Justice et affaires intérieures(JAI)	2746	2006-07-24
Justice et affaires intérieures(JAI)	2768	2006-12-04

Commission européenne

DG de la Commission	Commissaire
Justice et consommateurs	FRATTINI Franco

Evénements clés

Date	Evénement	Référence	Résumé
12/10/2005	Publication du document de base non-législatif	COM(2005)0491	Résumé
18/05/2006	Annonce en plénière de la saisine de la commission		
18/05/2006	Annonce en plénière de la saisine des commissions associées		

24/07/2006	Débat au Conseil		
05/10/2006	Débat au Conseil		
04/12/2006	Adoption de résolution/conclusions par le Conseil		Résumé
05/06/2007	Vote en commission		Résumé
11/06/2007	Dépôt du rapport de la commission	A6-0223/2007	
20/06/2007	Débat en plénière		
21/06/2007	Décision du Parlement	T6-0284/2007	Résumé
21/06/2007	Résultat du vote au parlement		
21/06/2007	Fin de la procédure au Parlement		

Informations techniques

Référence de la procédure	2006/2111(INI)
Type de procédure	INI - Procédure d'initiative
Sous-type de procédure	Initiative stratégique
Base juridique	Règlement du Parlement EP 55
État de la procédure	Procédure terminée
Dossier de la commission	LIBE/6/36415

Portail de documentation

Parlement Européen

Type de document	Commission	Référence	Date	Résumé
Projet de rapport de la commission		PE384.636	10/04/2007	
Avis de la commission	AFET	PE376.668	26/04/2007	
Amendements déposés en commission		PE388.537	27/04/2007	
Rapport déposé de la commission, lecture unique		A6-0223/2007	11/06/2007	
Texte adopté du Parlement, lecture unique		T6-0284/2007	21/06/2007	Résumé

Commission Européenne

Type de document	Référence	Date	Résumé
Document de base non législatif	COM(2005)0491	12/10/2005	Résumé
Document de suivi	COM(2009)0263	10/06/2009	Résumé
Document de suivi	SEC(2009)0765	10/06/2009	
	SEC(2009)0766		

Document de suivi		10/06/2009	Résumé
Document de suivi	SEC(2009)0767	10/06/2009	

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

Le présent document évalue en détail la mise en œuvre du programme de la Haye et du Plan d'action qui y est lié. Ce dernier a permis de renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne.

La Commission conclue que les futures actions dans ce domaine devraient accorder une attention particulière aux actions entreprises dans le passé et devraient aider les citoyens vers une mise en œuvre plus effective et plus efficiente de la législation.

En ce qui concerne la réalisation et les difficultés rencontrées durant la mise en œuvre du Programme de la Haye et du Plan d'action, le document tire 4 enseignements :

- la nécessité de bien lier la conceptualisation des actions à leur mise en œuvre concrète ;
- une plus grande attention accordée à la mise en œuvre et à l'application ;
- renforcer l'utilisation de l'évaluation ;
- compléter les politiques internes par des politiques extérieures.

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) - 04/12/2006

Le Conseil a pris note d'un rapport sur la mise en œuvre de la "Stratégie relative à la dimension extérieure de la JAI: liberté, sécurité et justice au niveau mondial" pour l'année 2006.

Dans cette stratégie, il est demandé que soit mis en place un partenariat avec les pays tiers dans le domaine de la JAI, portant notamment sur le renforcement de l'État de droit et la promotion du respect des droits de l'homme et des obligations internationales.

Cet objectif est atteint grâce à la coopération dans les domaines suivants:

- migration et asile,
- gestion des frontières et contrôle efficace des frontières,
- coopération en matière répressive dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et lutte contre la criminalité organisée, y compris le trafic d'êtres humains, le blanchiment d'argent et la lutte contre la corruption,
- coopération judiciaire en matière civile et pénale,
- aide à la réforme du système judiciaire et juridictionnel dans les pays tiers.

Le rapport porte essentiellement sur les points suivants:

- évaluation globale de l'efficacité de la coopération politique, technique et opérationnelle avec les pays tiers sur les questions JAI au cours de la période écoulée,
- suggestions concrètes pour la définition de priorités géographiques et/ou thématiques en vue d'actions futures,
- propositions de mesures, d'ordre politique ou technique, visant à améliorer la coopération avec des pays ou des régions donnés.

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.

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. Á 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. Á 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.

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) - 21/06/2007 - Texte adopté du Parlement, lecture unique

En adoptant le rapport d'initiative de M. Bogdan **KLICH** (PPE-DE, PL) sur la dimension extérieure de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ), le Parlement européen se rallie très largement à la position de sa commission des libertés publiques et approuve l'essentiel des recommandations faites au Conseil et à la Commission en vue de renforcer la stratégie externe de l'Union dans le domaine de l'ELSJ (se reporter au résumé 05/06/2007).

Globalement, le Parlement demande que l'on accroisse **la responsabilité démocratique** et que l'on améliore la consultation du Parlement à tous les niveaux (accord international, activation de la clause passerelle au titre de l'article 42 du TUE).

En ce qui concerne les **principaux objectifs de la stratégie,** le Parlement approuve les recommandations adoptées en commission au fond mais demande plus de coordination entre les instruments existant au niveau de l'Union et ceux dont disposent les États membres en vue de garantir la complémentarité et éviter les doubles emplois. Le Parlement estime, par ailleurs, qu'il était maintenant temps surmonter les obstacles politiques à l'approfondissement de la coopération transatlantique en matière de lutte contre le trafic de drogue, de criminalité organisée et de terrorisme ainsi que de protection des données et qu'il importait de renforcer la PESD dans la perspective des opérations futures au Kosovo et en Afghanistan. Il rappelle à cet égard les appels du Parlement européen pour la fermeture de la prison de Guantánamo et souligne que l'existence de ce centre envoie un signal négatif sur la façon dont on doit lutter contre le terrorisme.

Le Parlement demande également que l'on **renforce la sécurité et les droits de l'homme** et insiste notamment pour que l'on inclue dans chaque document axé sur des mesures à prendre en matière de politique extérieure en matière de ELSJ, une section consacrée à la situation des droits de l' homme dans le pays tiers concerné. L'Agence des droits fondamentaux devrait à cet égard aider les Institutions de l'UE à s'assurer de la conformité des accords de l'UE avec les droits de l'homme.

Enfin, la Plénière a appelé les États qui ne l'ont pas encore fait à ratifier les instruments pertinents des Nations unies sur la lutte contre la corruption et le crime international. Elle exhorte également la Présidence à conclure des conventions internationales de droit privé pour protéger les intérêts des citoyens européens dans les pays tiers et contribuer ainsi à renforcer la crédibilité de l'Union et de ses États membres.