



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 28.6.2006
COM(2006) 333 final

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

Rapport sur la mise en œuvre du programme de La Haye pour l'année 2005

{SEC(2006) 813}
{SEC(2006) 814}

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

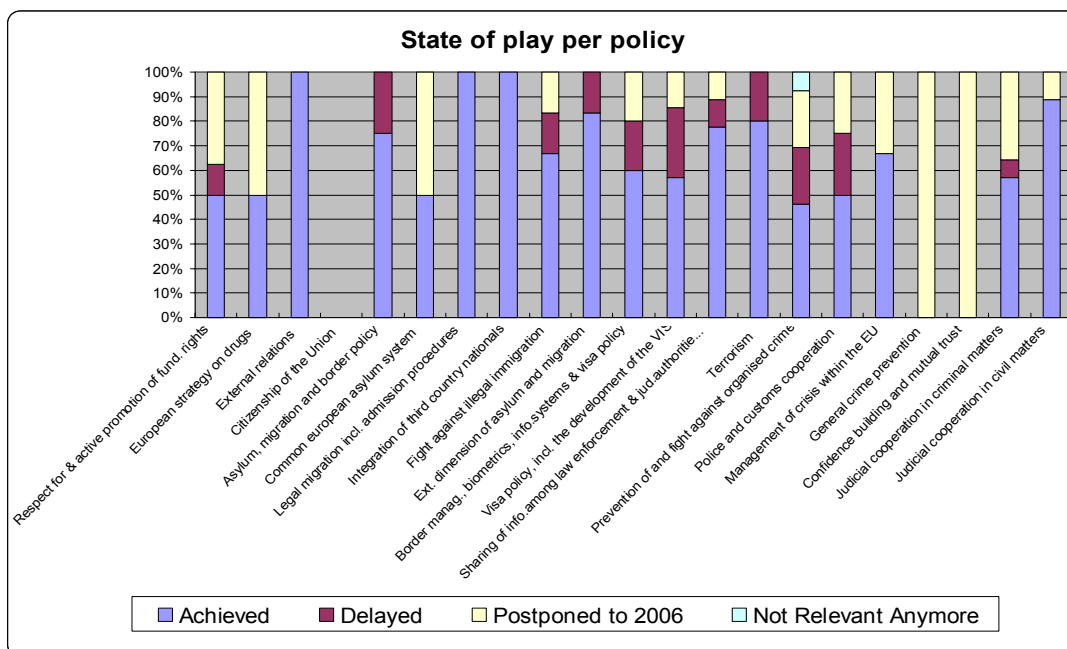
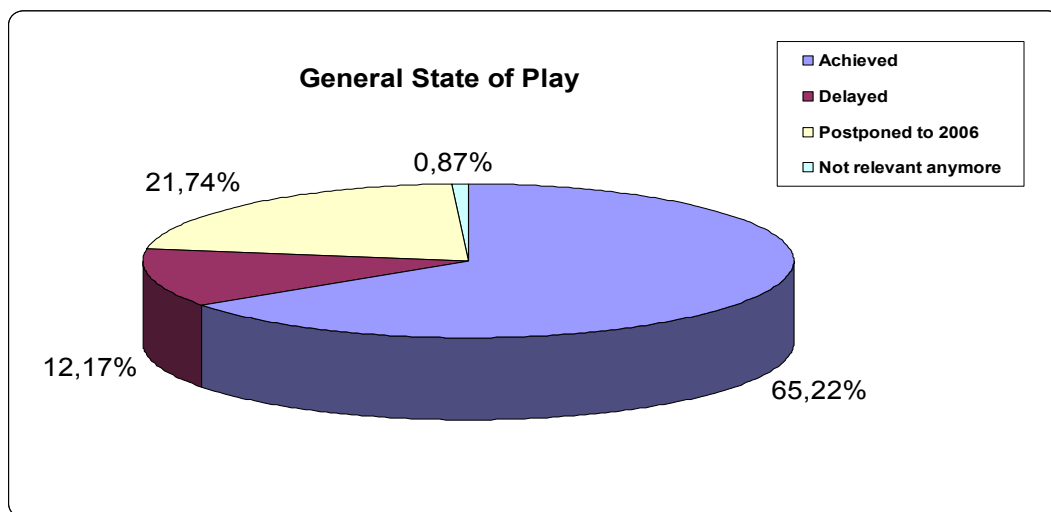
Rapport sur la mise en œuvre du programme de La Haye pour l'année 2005

1. La présente communication répond à l'invitation du Conseil à la Commission de soumettre un rapport annuel sur la mise en œuvre du programme et du plan d'action de La Haye (« tableau de bord »)¹ et en constitue la première concrétisation pour 2005. La méthodologie retenue guidera les rapports annuels des quatre prochaines années.
2. Comme cela avait été fait au moyen du tableau de bord du programme de Tampere, il s'agit, dans un premier temps, d'assurer le suivi de l'adoption des mesures prévues au titre du programme de La Haye, y compris celles relevant du plan d'action drogue, de la stratégie sur les aspects externes de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, et du plan d'action sur la lutte contre le terrorisme, qui complètent le plan d'action de La Haye, selon le calendrier fixé. Dans le cadre de la présente communication, l'ensemble des mesures prévues pour l'année 2005 est donc passé en revue. Les mesures programmées pour les années 2006 et suivantes seront examinées au fur et à mesure des rapports annuels à venir (première partie et annexe 1).
3. Au-delà de ce suivi du processus d'adoption, et pour la première fois dans le cadre d'un tel exercice pour les politiques « Justice, Liberté, Sécurité » (ci-après « JLS »), la présente communication se penche sur le suivi de la mise en œuvre de ces politiques au niveau national (deuxième partie et annexe 2).

1. SUIVI DE L'ADOPTION DES MESURES PRÉVUES EN 2005 AU TITRE DU PROGRAMME DE LA HAYE

4. Le tableau (1) en annexe dresse un état de chacune des mesures prévues au titre de l'année 2005 ou sur une base régulière/continue dans le plan d'action de La Haye. Le bilan qu'il permet de tirer, reflété dans les tableaux ci-après, est globalement positif, même si tous les domaines n'ont pas connu le même succès.

¹ Le programme de La Haye : renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne (JO C 53 du 3.3.2005, p. 1) et le plan d'action du Conseil et de la Commission mettant en œuvre le programme de La Haye visant à renforcer la liberté, la sécurité et la justice au sein de l'Union européenne (JO C 198 du 12.8.2005, p. 1).



1.1. Orientations générales

1.1.1. Respect et protection active des droits fondamentaux

5. Le niveau de réalisation dans ce domaine est globalement satisfaisant. L'essentiel des actions prévues au titre de 2005 a pu être réalisé, ou est en voie de l'être en 2006, à l'exception d'une proposition d'adhésion de l'Union à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des droits fondamentaux, subordonnée à l'entrée en vigueur de la Constitution. Les propositions liées à un accord global sur le cadre financier 2007-2013 ont été adoptées comme prévu par la Commission² et leur suivi dépend des développements liés audit accord global.

²

Propositions de programmes spécifiques « citoyenneté et droits fondamentaux », « combattre la violence (Daphné) » et « prévenir la consommation de drogues et informer le public ».

6. La proposition de la Commission d'étendre le mandat de l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes et de créer une **Agence des droits fondamentaux** de l'Union européenne constitue une réalisation substantielle, prioritaire au titre du programme de La Haye.
7. L'adoption de la **communication sur la protection des droits des enfants** a été reportée à juillet 2006 suite à un intense travail préparatoire et afin de garantir la prise en compte optimale de l'ensemble des différents intérêts en présence.
8. En matière de **protection des données**, la proposition de décision-cadre présentée par la Commission au titre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale tend à compléter le cadre normatif existant. Elle constitue le pendant indispensable des propositions destinées à mettre en œuvre le principe de disponibilité et à améliorer l'échange transfrontalier d'informations entre les services répressifs des États membres.

1.1.2. Stratégie européenne en matière de drogues

9. Ainsi que le prévoyait le plan d'action de La Haye, l'Union s'est dotée d'une **stratégie en matière de drogue 2005-2012** en décembre 2004 et d'un **plan d'action « drogue » de l'Union européenne (2005-2008)** en juin 2005, établissant, pour toutes les parties prenantes, des priorités spécifiques, un calendrier détaillé de mise en œuvre ainsi que des outils d'évaluation et des indicateurs concrets pour chacune des quelque quatre-vingts actions proposées. Le plan attribue à la Commission la responsabilité du suivi et de l'évaluation, en coopération avec l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies et Europol. Le premier rapport annuel sur la mise en œuvre du Plan d'action sera présenté à l'automne 2006.

1.1.3. Relations extérieures

10. Conformément au calendrier du plan d'action, l'Union s'est dotée en décembre 2005 d'une **stratégie pour la dimension extérieure** de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, dans le but, en particulier, de promouvoir l'État de droit, la stabilité et la sécurité hors des frontières de l'Union européenne.

1.2. Renforcer la liberté

1.2.1. Citoyenneté de l'Union

11. Dans ce domaine, le programme de La Haye s'attache prioritairement à la mise en œuvre de la directive 2004/38/CE 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, qui fera l'objet d'une évaluation ultérieure, sachant que son délai de transposition vient à peine d'expirer.
12. Les **rapports sur l'application des directives** sur le droit de séjour des pensionnés, des étudiants et des personnes inactives, et sur le droit de vote aux élections au Parlement européen sont en cours de finalisation.

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

13. Afin d'améliorer la coordination des politiques nationales et d'accroître la coopération et l'échange régulier d'informations entre les États membres et avec la Commission, la Commission a présenté une **proposition relative à l'établissement d'une procédure d'information mutuelle sur les mesures des États membres** dans les domaines de l'asile et de l'immigration.
14. Dans le domaine crucial de la collecte d'informations aux fins d'améliorer l'analyse du phénomène migratoire, des progrès substantiels ont été réalisés. La Commission a adopté, le 28 novembre 2005, le **livre vert sur l'avenir du réseau européen des migrations**, destiné à recueillir l'avis des parties intéressées, et a formulé, dans le même temps, une **proposition de règlement relatif aux statistiques communautaires** sur la migration et la protection internationale, actuellement en cours de discussion.

1.2.3. Régime d'asile européen commun

15. Le bilan dans ce domaine est mitigé.
16. L'adoption, le 1^{er} décembre 2005, après plus de quatre ans de discussions, de la **directive relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié** a marqué l'aboutissement de la première phase de la mise au point d'une politique d'asile. À l'avenir, l'adoption de telles mesures ne sera en principe plus soumise à la règle de l'unanimité, mais se fera selon la procédure visée à l'article 251 TCE³.
17. La Commission a entamé le suivi de l'évaluation des instruments de la première phase, mais a dû reporter à 2006 la présentation d'une proposition relative au statut de résident de longue durée pour les bénéficiaires d'une protection internationale en vue de la deuxième phase de développement d'un régime d'asile européen commun. C'est également au début de 2006 qu'a été présentée la communication de la Commission sur la mise en place de structures nécessaires à la coopération entre États membres.
18. L'évaluation du **Fonds européen pour les réfugiés (FER I)** n'a pu être effectuée comme prévu en 2005 et a dû être reportée à 2006.

1.2.4. Immigration légale, y compris procédures d'admission

19. Le calendrier 2005 a été parfaitement respecté.
20. Sur la base des résultats de la consultation publique sur le **livre vert relatif aux migrations économiques**, la Commission a présenté, en décembre 2005, un

³ Conformément à l'article 67, paragraphe 5, premier tiret, qui prévoit le passage à cette procédure après la première phase. D'une façon générale d'ailleurs, l'adoption par le Conseil de la décision du 22 décembre 2004 visant à rendre la procédure définie à l'article 251 TCE applicable à certains domaines couverts par la troisième partie, titre IV, dudit traité, conformément à l'exigence formulée dans le programme de La Haye, permet le passage de principe de l'ensemble de la politique dans le domaine de l'asile, de l'immigration et des frontières à la procédure d'adoption prévue au titre de l'article 251, sauf pour ce qui concerne l'immigration légale.

programme d'action relatif à l'immigration légale avec une série de mesures opérationnelles et législatives à mettre en œuvre entre 2006 et 2009, portant sur les conditions d'admission et de résidence, la diffusion et le partage d'information, les mesures d'intégration et les mesures à mettre en place en liaison avec les pays d'origine.

1.2.5. Intégration de ressortissants de pays tiers

21. L'adoption, le 1^{er} septembre 2005, de la communication « Programme commun pour l'intégration. **Cadre relatif à l'intégration des ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne** », marque la fixation de principes de base communs sur lesquels doit reposer un cadre européen cohérent en matière d'intégration⁴. Ce cadre, tel qu'approuvé par le Conseil JAI de décembre 2005, servira de fondement aux initiatives futures de l'UE.

1.2.6. Lutte contre l'immigration clandestine

22. Dans une perspective de partenariat avec les pays tiers, l'adoption, en septembre 2005, de la décision de la Commission relative à un modèle de rapport sur les activités des agents de liaison en matière d'immigration et sur la situation dans le pays d'accueil dans les domaines en relation avec l'immigration clandestine contribuera utilement à la gestion des réseaux de liaison en matière d'immigration dans les pays tiers concernés.
23. Prévu en 2005, **le rapport annuel sur la politique commune relative à la migration illégale** sera finalement présenté à l'été 2006 comme annexe de la future communication de la Commission sur les priorités à venir dans ce domaine.
24. La mise en place d'un réseau d'information sécurisé accessible sur le web pour les services des États membres chargés de la migration (**ICONET**) constitue un outil de gestion précieux; la Commission organisera des sessions de formation et de sensibilisation auprès des points de contacts des États membres afin de le rendre pleinement opérationnel.
25. L'ensemble des mesures attendues pour la mise en place d'une politique efficace d'éloignement et de rapatriement basée sur des normes communes et sur une coopération plus étroite et une assistance technique mutuelle a été réalisé. La Commission a ainsi présenté une **proposition législative relative aux procédures de retour**. Les **actions préparatoires en vue du soutien financier** à la gestion du retour ont été lancées.
26. Enfin, après l'entrée en vigueur des accords **de réadmission** avec Macao, Hong Kong et le Sri Lanka, les négociations avec la Russie ont été conclues en octobre 2005, de même qu'avec l'Albanie du côté de l'UE en novembre 2005. Les négociations avec l'Ukraine, la Turquie, le Maroc et le Pakistan se poursuivent.

⁴ Notamment: promotion des droits fondamentaux, absence de discrimination et égalité des chances, pour lesquels la législation de l'UE fournit un cadre solide.

1.2.7. Dimension extérieure de l'asile et de l'immigration

27. Cette dimension a connu des développements remarquables en 2005.
28. Au titre de la **coopération avec les pays tiers dans la gestion de l'immigration et de l'asile**, l'Union s'est dotée de conclusions opérationnelles sur la gestion de la migration avec les pays tiers et les relations extérieures. Sur la base de propositions de la Commission, le Conseil européen de décembre 2005 a adopté un agenda ambitieux pour une coopération renforcée entre les États membres avec les pays d'Afrique et de la Méditerranée. La Commission est invitée à coordonner la mise en œuvre de ces actions prioritaires en collaboration avec les États membres et les organisations internationales. Elle devra en informer le Conseil européen fin 2006.
29. La Commission a proposé un cadre pour le développement de **programmes de protection régionaux** de l'UE qui a été accueilli favorablement par les États membres. Le lancement des premiers programmes pilotes en Tanzanie et dans les nouveaux pays indépendants a cependant dû être reporté à 2006 en raison du calendrier de publication de l'appel à propositions au titre du programme AENEAS.

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

30. Dans ce domaine également, des progrès substantiels ont été réalisés.
31. Dans la perspective de la suppression des contrôles des personnes aux frontières intérieures, et dans l'attente de l'évaluation de la mise en œuvre de l'acquis non lié aux systèmes d'information Schengen (SIS II) dans les nouveaux États membres, prévue pour 2006, la Commission a présenté, conformément au calendrier prévu, une **proposition relative aux instruments juridiques relevant de SIS II**.
32. Concernant la gestion des frontières extérieures et après la mise en place de l'Agence des frontières extérieures (FRONTEX) le 1^{er} mai 2005, de nouvelles propositions suite à l'évaluation de son mode de fonctionnement ne sont pas attendues avant 2007. La Commission a cependant déjà confirmé son intention de présenter une **proposition visant à créer des équipes d'experts nationaux** qui soient capables de fournir rapidement une assistance technique et opérationnelle aux États membres qui en font la demande.
33. **L'acquis de Schengen (SIS) est devenu partiellement applicable par le Royaume-Uni** le 22 décembre 2004. La décision du Conseil concernant la mise en œuvre par le Royaume-Uni d'une partie de SIS sera adoptée après finalisation des nécessaires adaptations techniques dans cet État membre.
34. L'adoption, le 24 novembre 2005, de la communication de la Commission relative à l'interopérabilité entre les SIS II, le système d'information sur les visas (VIS) et EURODAC constitue un pas significatif vers une approche cohérente et vers l'adoption de solutions harmonisées dans l'UE concernant les **identificateurs et données biométriques**. De même, des conclusions opérationnelles ont été arrêtées en décembre en préparation à la mise en place des normes minimales applicables aux cartes nationales d'identité. En revanche, la proposition modifiant les instructions consulaires communes concernant les normes et procédures d'obtention des données

biométriques n'a pu être présentée qu'en 2006 compte tenu des discussions toujours en cours sur les conditions préalables nécessaires.

1.2.9. *Politique des visas, y compris élaboration du système d'information sur les visas (VIS)*

35. Un certain nombre de mesures prioritaires au titre du programme de La Haye ont fait ou feront l'objet d'une adoption différée en 2006.
36. Ainsi en est-il de la proposition de la Commission sur les modifications nécessaires pour améliorer la politique des visas et créer des centres communs de demande de visa, et de la proposition de modification des instructions consulaires communes concernant les droits de visa.
37. Des progrès ont pu néanmoins être enregistrés en matière de **transit**, grâce à la présentation de la proposition de la Commission, et dans le domaine du **régime relatif au petit trafic transfrontalier**, pour lequel un accord politique en première lecture s'est fait jour en février 2006.

1.3. Renforcer la sécurité

1.3.1. *Terrorisme: partage de l'information entre services répressifs et autorités judiciaires tout en trouvant un juste équilibre entre sécurité et protection de la vie privée*

38. L'adoption, le 21 février 2006, suite à l'accord en première lecture dégagé entre le Parlement et le Conseil de la **directive sur la conservation des données** générées ou traitées dans le cadre de la fourniture des services de communications électroniques accessibles au public et modifiant la directive 2002/58/CE, cinq mois seulement après la présentation de la proposition de la Commission, a constitué un succès interinstitutionnel emblématique de la volonté politique de l'Union.
39. Dans le même temps, l'essentiel des actions attendues en 2005 au titre de la **mise en œuvre du principe de disponibilité** a été accompli. La Commission a ainsi présenté une proposition relative à l'établissement du principe de disponibilité des informations en matière répressive en même temps qu'une proposition parallèle relative à des garanties adéquates et à des droits de recours effectifs pour le transfert des données à caractère personnel aux fins de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, déjà mentionnée⁵. La présentation d'une proposition *globale* sur le principe de disponibilité a conduit à reporter à 2006 l'adoption d'une proposition concernant *spécifiquement* l'ADN. Un accord s'est fait jour sur l'initiative suédoise relative à la simplification de l'échange d'informations et de renseignements entre les services répressifs des États membres en décembre 2005. La Commission a présenté une proposition donnant accès au VIS aux services répressifs.
40. Concernant **l'échange de données sur les passagers aériens (PNR)**, la Commission a adopté le 16 juin 2006 deux initiatives afin de mettre en place un cadre juridiquement acceptable pour le transfert des données PNR aux États-Unis. Ces initiatives représentent les premières mesures européennes visant à rectifier la base

⁵ Paragraphe 8.

juridique de l'accord conclu avec les États-Unis, que la Cour de justice a annulé le 30 mai 2006.

41. L'Union s'est mobilisée pour **poursuivre la mise en place d'une approche globale pour lutter contre le terrorisme**, conformément au calendrier arrêté. La Commission a ainsi adopté la décision de financement du projet pilote « lutte contre le terrorisme », qui prévoit notamment l'institution d'un centre d'information et de crise à la DG JLS. Elle a par ailleurs formulé des propositions visant à améliorer la sécurité du stockage et du transport des explosifs et à garantir la traçabilité des précurseurs industriels et chimiques. Enfin, une stratégie en matière de radicalisation et de recrutement a pu être définie en décembre 2005.
42. Dans le même temps, l'ensemble des États membres ayant failli à transposer convenablement l'entièreté de la décision-cadre « terrorisme » dans les délais impartis, il n'a pas été possible d'en commencer le réexamen et l'adaptation par un deuxième rapport sur la mise en œuvre de ce texte, comme prévu.

1.3.2. Prévention de la criminalité organisée et lutte contre ce phénomène

43. Si la communication de la Commission relative à **l'élaboration d'une stratégie sur la lutte contre la criminalité organisée** constitue une mesure phare adoptée selon le calendrier prévu, force est de constater que beaucoup des mesures attendues en vue d'améliorer les connaissances sur la criminalité organisée et sur les formes graves de criminalité et le renforcement de la collecte et de l'analyse d'informations ont dû être reportées à 2006.
44. L'adoption par le Conseil du dispositif législatif relatif à la **lutte contre la contrefaçon** a été retardée.
45. En revanche, c'est conformément au calendrier prévu qu'a été élaboré un plan permettant de mettre au point des normes, des pratiques et des mécanismes communs pour prévenir la **traite des êtres humains**.

1.3.3. Coopération policière et douanière

46. Les efforts en vue de donner à **Europol** les moyens de jouer un rôle central dans la lutte contre les formes graves de criminalité (organisée) se sont poursuivis par des discussions suivies au Conseil JAI. Ils témoignent, ensemble avec les modifications de la décision créant le Collège européen de police (**CEPOL**), le démarrage de discussions sur la définition du rôle du comité de sécurité (**COSI**) et la coordination à instaurer entre les diverses agences (et services) opérant en matière de sécurité intérieure, de la volonté de donner un nouvel élan à la dimension opérationnelle de la coopération policière.

1.3.4. Gestion des crises au sein de l'Union européenne

47. La Commission a présenté le 17 novembre 2005 un livre vert sur la **protection des infrastructures critiques**. Une proposition législative, comprenant la création d'un réseau d'alerte pour les infrastructures critiques (CIWIN) suivra en 2006, pour permettre de tenir compte des réactions suscitées par le livre vert.

1.3.5. *Prévention de la criminalité en général*

48. À la suite d'une réflexion interne sur l'organisation du réseau européen de prévention de la criminalité (**REPC**) entreprise en 2005, l'initiative en vue de son renforcement et de sa professionnalisation sera présentée en 2006.

1.4. **Renforcer la justice**

1.4.1. *Instauration d'un climat de confiance et accroissement de la confiance mutuelle*

49. À la suite de discussions menées à l'automne 2005 avec les différents acteurs intéressés, la Commission présentera en 2006 une **communication sur la formation judiciaire dans l'UE**. Le programme d'échanges à l'intention des magistrats sera poursuivi dans le cadre d'une action préparatoire en 2006, avant d'être intégré dans la composante « justice pénale » du programme-cadre « justice et droits fondamentaux ».

1.4.2. *Coopération judiciaire en matière pénale*

50. Au titre de la poursuite de la **mise en œuvre du principe de reconnaissance mutuelle**, le calendrier 2005 des mesures attendues de la Commission a été respecté. Ainsi en est-il de la communication sur la reconnaissance mutuelle, qui renouvelle le cadre général en la matière, des propositions législatives relatives à la prise en compte des décisions de condamnation dans le cadre d'une nouvelle procédure pénale et à l'organisation et au contenu des échanges d'informations extraites du casier judiciaire entre les États membres, ou des rapports sur la mise en œuvre de la décision-cadre sur le mandat d'arrêt européen.
51. Des **retards importants** sont cependant à déplorer concernant l'adoption de deux mesures emblématiques : la décision-cadre sur le **mandat d'obtention des preuves** n'a fait l'objet d'un accord politique qu'en juin 2006, et celle relative à **certains droits procéduraux** est toujours en cours de discussion. Ni l'une ni l'autre n'ont été adoptées en 2005 comme prévu dans le programme de La Haye.
52. En matière de **rapprochement**, si le livre vert sur les conflits de juridictions et le *ne bis in idem*, a bien été adopté en décembre 2005, et permet de lancer le débat en vue de l'évaluation de la nécessité d'une action au niveau de l'Union, celui sur la présomption d'innocence a été reporté. Il en va de même pour le deuxième rapport sur la mise en œuvre de la décision-cadre relative au statut des victimes dans le cadre des procédures pénales, les États membres ayant failli à communiquer les informations suffisantes.

1.4.3. *Coopération judiciaire en matière civile*

53. Les réalisations au titre de la coopération judiciaire civile pour l'année 2005 ont été particulièrement remarquables puisque l'ensemble des actions à entreprendre a été réalisé. C'est notamment le cas en matière de **reconnaissance mutuelle**, qui devrait connaître de nouveaux développements dans les années à venir, notamment en droit de la famille, à la suite de l'adoption des livres verts sur les successions et sur les conflits de lois et de compétence en matière de divorce, ou de la proposition de

règlement relative aux obligations alimentaires, pour laquelle la Commission invite à une adoption en codécision.

2. SUIVI DE LA TRANSPOSITION AU PLAN NATIONAL

2.1. Éléments de méthodologie

54. Cet exercice concerne d'abord les instruments législatifs qui supposent une transposition par les États membres, soit les directives et les décisions-cadres. Compte tenu des délais moyens de transposition, un tel suivi des textes prévus au titre du plan d'action de La Haye n'est pas encore envisageable, puisque pour aucun d'entre eux, le délai de mise en œuvre n'est encore expiré à la date de la présente communication⁶. Il apparaît en revanche pertinent, au titre du présent exercice 2005, d'analyser et d'évaluer, sur un plan global, à une date butoir - aux fins de la présente communication, celle du 31 mars 2006 a été retenue- la mise en œuvre par les États membres des instruments adoptés dans le domaine JLS, jusqu'à maintenant.
55. Le tableau en annexe 2 reprend ainsi l'ensemble des instruments dont le délai de transposition est expiré à la date de la présente communication. Au-delà des directives et décisions-cadres, il répertorie également les instruments législatifs ayant fait l'objet d'un suivi au plan national, dont le délai d'application/de mise en œuvre est également expiré à la date d'adoption de la présente communication. C'est le cas de certains règlements ou plans d'action adoptés au titre du traité CE (TCE), ou de certaines décisions fondées sur le titre VI du traité sur l'Union européenne (TUE). Le tableau (2) reprend également l'article 22 TCE, dont l'application a fait l'objet de rapports successifs et détaillés.
56. Dans la recherche d'une méthodologie cohérente aux fins de l'évaluation de la mise en œuvre des politiques JLS au plan national, il convient de prendre en compte la diversité des données disponibles, selon que les textes aient été adoptés sur le fondement du TCE ou du titre VI TUE.
57. En facteur commun figure tout d'abord l'obligation pour les États membres, de transposer au plan national les mesures prévues au titre des directives ou des décisions-cadres et de **communiquer ces mesures de transposition** systématiquement à la Commission et/ou, selon les cas, au secrétariat général du Conseil. Le respect de cette obligation de communication a en conséquence été retenu comme l'un des facteurs pertinents aux fins de l'évaluation de la mise en œuvre au plan national. Il a fallu renoncer, cependant, à vérifier le respect de cette obligation à la date prévue par les instruments concernés, dès lors que ces délais ne sont qu'exceptionnellement respectés par l'un ou l'autre État membre en ce qui concerne les décisions-cadres. Sans exclure de retenir ce critère à l'avenir lorsqu'il s'agira d'évaluer le suivi de la mise en œuvre au plan national des mesures prévues au titre du programme/plan d'action de La Haye, il a paru préférable de s'en tenir, à ce stade, au suivi du respect de l'obligation de communication des mesures de

⁶ Ce n'est qu'à partir des rapports sur la mise en œuvre du programme de La Haye pour les années 2007/2008 qu'un tel suivi de la transposition au plan national des mesures dudit programme pourra être opéré.

transposition à la date butoir du 31 mars 2006 arrêtée pour la présente communication.

58. En second facteur commun, au-delà de cette obligation formelle de transposition et de communication, les États membres sont tenus, sur le fond, à une **transposition et une application correctes de la législation de l'Union ou communautaire**.
59. L'évaluation sur le fond de la qualité de la mise en œuvre au plan national peut être parfois opérée par la Commission à l'occasion de réponses à des lettres de citoyens ou à des questions ou des pétitions du Parlement européen. Compte tenu de leur nature et de leur grande diversité, il n'est pas possible de faire une liste exhaustive de ces éléments qui ne sont donc pas repris dans le tableau en annexe comme sources d'information. Ces éléments sont cependant souvent repris et insérés dans les analyses globales effectuées par instrument que sont les rapports sur leur mise en œuvre.
60. Au titre des décisions-cadres adoptées sur le fondement du Titre VI TUE, un rapport de la Commission au moins est systématiquement prévu. Ce rapport sert le plus souvent de base à l'élaboration d'un rapport final du Conseil, qui ne donne que très exceptionnellement lieu à discussion. Certaines décisions-cadres, dont les dispositions connaissent des délais de mise en œuvre différés, font l'objet de rapports successifs (p. ex. la décision-cadre « victimes »). De plus en plus, un nouveau rapport de mise à jour est présenté par la Commission (p. ex. la décision-cadre « mandat d'arrêt européen » ou « terrorisme »), notamment lorsque les premiers rapports sont antérieurs au dernier élargissement (p. ex. la décision-cadre « blanchiment » de 2001). La Commission prend également parfois l'initiative de présenter un tel rapport pour des instruments qui ne prévoient pourtant pas une telle obligation (p. ex. la décision « Eurojust » ou les instruments « protection des intérêts financiers »). Une telle initiative n'avait pas été prise pour les premières actions communes, telle celle sur la participation à une organisation criminelle. Les positions communes prévoient en revanche elles aussi, tout comme les décisions-cadres, l'établissement d'un rapport sur la mise en œuvre au plan national⁷.
61. Il n'en est pas exactement de même pour les instruments fondés sur le TCE. Si la plupart d'entre eux prévoient également un rapport sur le suivi de la mise en œuvre au plan national, il est symptomatique de relever que tel n'est pas concernant l'immigration clandestine. Des quatre directives adoptées en la matière dont le délai de transposition et l'obligation concomitante de communication des mesures nationales de transposition sont à échéance à la date butoir du 31 mars 2006, aucune ne prévoit l'adoption d'un tel rapport. De même, dans le domaine de la coopération judiciaire civile, la directive 2003/8/CE en matière « d'aide judiciaire » ne prévoit pas l'établissement d'un tel rapport.
62. L'absence de rapport n'emporte cependant pas les mêmes effets, selon qu'il s'agit d'instruments adoptés au titre du TCE ou du TUE. Les rapports sur la mise en œuvre

⁷

Enfin, et encore exceptionnellement, certains textes font l'objet d'une évaluation par les pairs au plan national au titre de l'action commune de 1997. Un tel exercice devrait ainsi être conduit pour la décision-cadre « mandat d'arrêt européen » au cours de 2006. Ces évaluations n'ont pas été prises en compte au titre de la présente communication, compte tenu soit de leur trop grande ancienneté, soit de leur caractère trop général.

sont les seules indications publiques faisant état de la qualité de la transposition au plan national des instruments de coopération policière ou judiciaire pénale. Pour ceux de ces instruments pour lesquels il n'existe pas d'obligation de communication des mesures de transposition, absolument aucune indication de l'effectivité de la mesure adoptée n'existe. Il en est ainsi de l'action commune sur la participation à une activité criminelle. C'est d'ailleurs l'un des éléments ayant motivé la proposition de refonte de cet instrument.

63. À l'inverse, dans le cas des instruments communautaires, les procédures d'infraction constituent des outils manifestement dissuasifs à l'égard des États membres défaillants, confrontés à une publicité négative et, le cas échéant, au paiement d'astreintes, ainsi qu'il ressort du suivi de la qualité de la transposition dans le tableau en annexe 2.

2.2. Suivi par politique⁸

2.2.1. Orientations générales

64. En matière de droits fondamentaux, seule la directive 95/46/CE sur la **protection des données** personnelles est concernée à ce stade. La directive a rempli son objectif d'assurer un niveau élevé de protection du droit à la vie privée des citoyens et de supprimer les barrières à la libre circulation des données personnelles au sein de l'Union. L'ensemble des États membres s'est conformé à son obligation de transposition, jugée **globalement satisfaisante** au titre du premier rapport sur la mise en œuvre, même si quelques cas de mauvaise application ont été détectés.
65. En outre, l'évaluation du plan d'action 2000-2004 réalisée par la Commission en 2004 sur la base des données fournies par l'Observatoire des drogues et des toxicomanies (OEDT) et par Europol révèle un **bilan mitigé** de l'application de la stratégie et du plan d'action européens en matière de **drogues** au niveau national.

2.2.2. Citoyenneté de l'Union

66. L'expérience tirée des rapports de la Commission et des procédures d'infraction permet de tirer un bilan **satisfaisant** de l'application des dispositions de la partie II du TCE. L'ensemble des États membres s'est généralement conformé à son obligation de communication des mesures nationales de transposition de droit dérivé à la date butoir du 31 mars 2006. La mise en œuvre des directives sur le droit de résidence des pensionnés, inactifs et étudiants est globalement satisfaisante. Il en va de même pour les directives actuelles relatives au droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire d'un État membre, en dépit de quelques cas de mauvaise application.
67. Les directives « droit de vote » aux élections municipales et du Parlement européen ont donné lieu à un niveau de transposition satisfaisant, même si les citoyens l'ont insuffisamment exploité.

⁸

Dans un souci de cohérence a été reprise la nomenclature retenue au titre du plan d'action de La Haye.

2.2.3. *Asile, immigration, frontière*

68. En dehors des rapports de la Commission sur le fonctionnement d'EURODAC, très satisfaisant, **la première phase de procédure en matière d'asile** est en cours d'évaluation. Ainsi qu'il ressort du tableau en annexe 2, certaines lacunes persistantes de communication des mesures de transposition permettent d'ores et déjà de déduire que le niveau de mise en œuvre n'est pas encore optimal.
69. Compte tenu de la jeunesse de la politique européenne en matière **d'immigration légale**, aucun rapport ne permet à ce stade une évaluation d'ensemble. Une application **lacunaire** peut cependant être déduite du nombre important d'États membres qui n'a pas communiqué les mesures de transposition des directives « droit à la réunification familiale » et « statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée » et pour lequel des procédures d'infraction sont en cours.
70. En matière **d'immigration illégale**, et en dépit de l'absence de rapports sur la mise en œuvre, les autres indicateurs disponibles font apparaître un niveau de transposition **relativement satisfaisant** des textes les moins récents, à l'exception d'un État membre en particulier.

2.2.4. *Sécurité*

71. En dehors des décisions-cadres, la mise en œuvre des instruments de **lutte contre la criminalité organisée et de coopération policière et douanière**, et notamment des conventions et de leurs protocoles adoptés sur la base du titre VI TUE, est difficile à évaluer, compte tenu de la nature des instruments concernés qui ne prévoient ni obligation formelle de communication de la part des États membres, ni rapport de suivi de la mise en œuvre au plan national. Leur ratification dans les plus brefs délais reste la première priorité.

2.2.5. *Justice*

2.2.5.1. Justice pénale

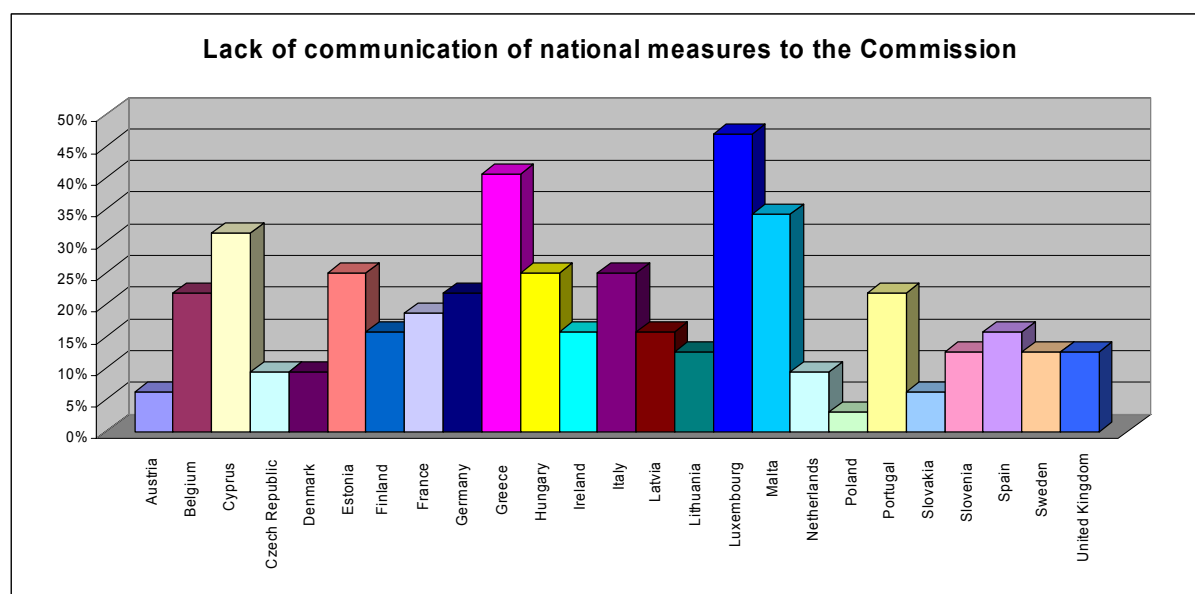
72. Instrument emblématique de reconnaissance mutuelle, le **mandat d'arrêt européen**, est, en dépit d'un retard initial de transposition de la part d'un État membre sur deux, aujourd'hui **opérationnel** dans toute l'Union, sous réserve de quelques efforts à consentir de la part de certains États membres pour se conformer pleinement au texte, et malgré certaines difficultés constitutionnelles apparues dans plusieurs États membres.
73. Concernant les instruments de **rapprochement**, dont beaucoup sont pertinents aux fins de la lutte contre le terrorisme, l'évaluation globale de la mise en œuvre est particulièrement **décevante**, même si la pratique de la Commission de présenter des rapports successifs de suivi de la mise en œuvre fait apparaître une évolution positive. Les instruments sont très souvent transposés de façon incomplète et avec parfois beaucoup de retard selon les États membres.
74. Aucune de ces défaillances n'est susceptible de donner lieu à une procédure d'infraction en l'état des traités.

2.2.5.2. Justice civile

75. L'évaluation se révèle **difficile** à ce stade pour les deux textes concernés⁹ puisque le délai de transposition de toutes les dispositions n'est pas expiré à la date butoir du 31 mars arrêtée pour la présente Communication, pour l'un, et vient seulement d'expirer pour l'autre. Du seul rapport disponible à ce jour sur l'application du règlement relatif à la signification et à la notification dans les États membres des actes judiciaires et extrajudiciaires en matière civile et commerciale, il peut cependant être déduit qu'un certain nombre d'améliorations sont nécessaires. C'est pourquoi la Commission a adopté, le 15 juillet 2005, une proposition visant à modifier ce règlement, actuellement à l'examen au Conseil et au Parlement.

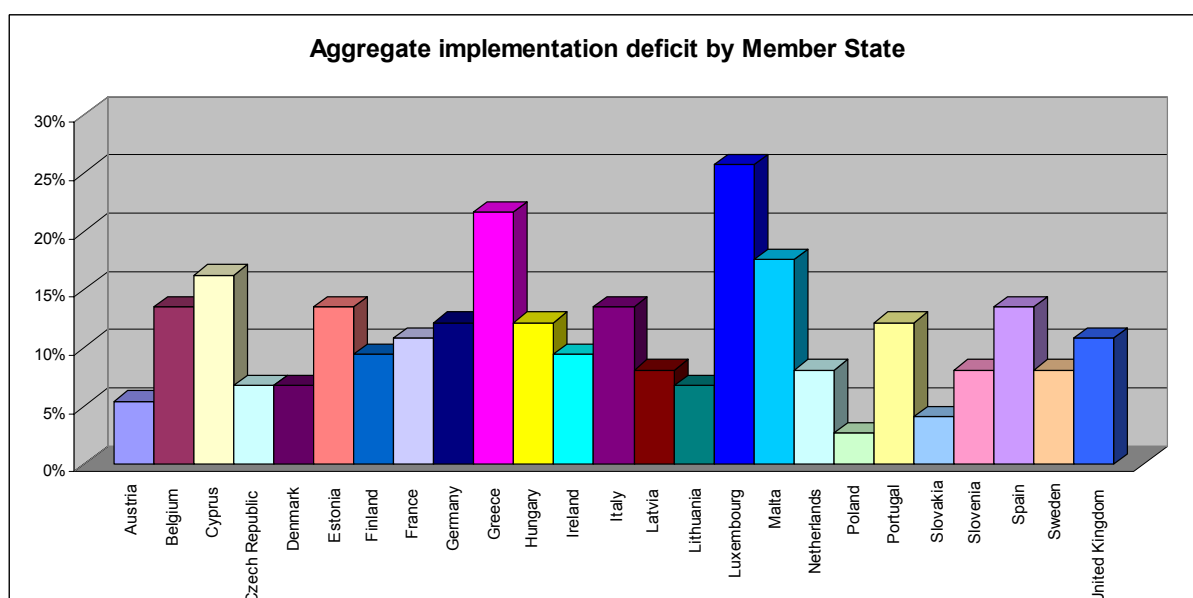
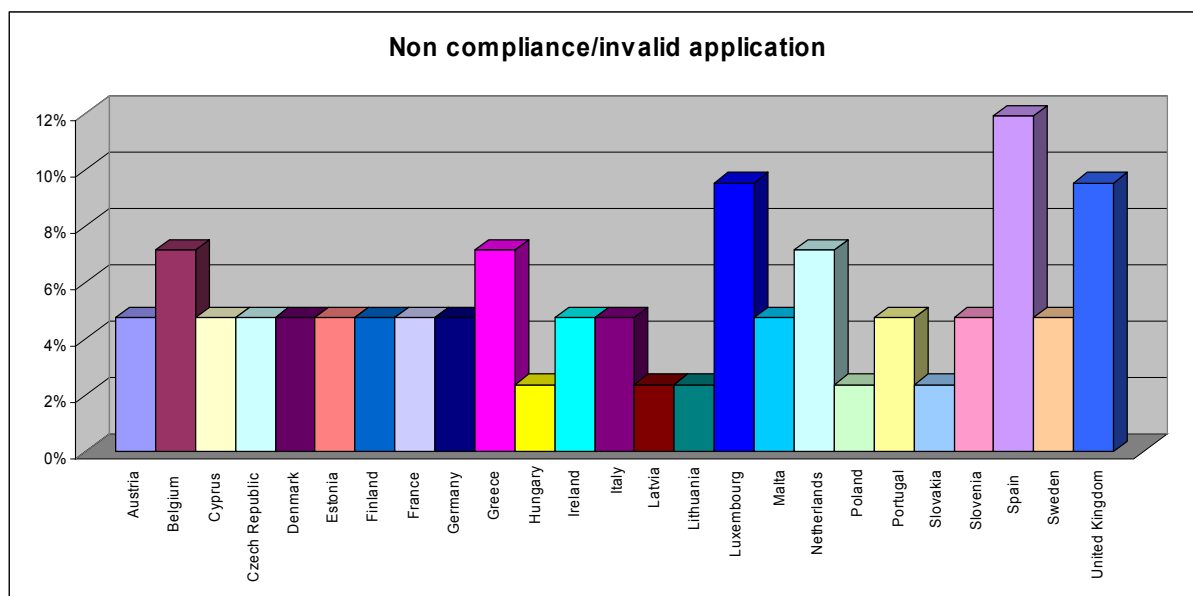
2.3. Suivi par État membre

76. Les données d'ensemble suivantes, réalisées tous instruments confondus, peuvent être déduites des deux indicateurs¹⁰ figurant dans le tableau en annexe 2. Les deux premiers tableaux ci-après reflètent les lacunes par État membre, à communiquer les mesures de transposition pour le premier, les cas de mauvaise transposition ou application pour le deuxième. Le troisième tableau ci-après reflète les lacunes par État membre au titre de ces deux indicateurs confondus.



⁹ Directives 2003/8/CE relative à l'aide judiciaire et 2004/80/CE relative à l'indemnisation des victimes de la criminalité.

¹⁰ Indicateurs tels que décrits aux paragraphes 57 à 63 de la présente communication.



3. CONCLUSION

77. Au terme de ce premier exercice de suivi du programme de La Haye, il est frappant de constater combien le **bilan globalement positif du calendrier d'adoption** au titre de l'année 2005 **contraste singulièrement avec celui, beaucoup plus mitigé, du suivi de la mise en œuvre au plan national** des instruments adoptés.
78. Il résulte du suivi de l'adoption des mesures prévues en 2005 au titre du programme de La Haye que le **mécanisme institutionnel** fonctionne de façon satisfaisante dans les matières JLS relevant du **traité CE**. Les progrès réalisés en matière de **coopération judiciaire civile** et de **citoyenneté** en témoignent. Il reste que, même dans ces matières, le vote à l'unanimité, lorsqu'il était prévu, a constitué un frein dans le processus d'adoption, qui a contribué sans doute à retarder la mise en place de politiques prioritaires au titre du programme de La Haye. Il en est ainsi de la première phase du régime d'**asile** européen. À l'inverse, le dialogue inter-

institutionnel dans le cadre de la procédure de co-décision s'est avéré particulièrement fructueux et a permis de dégager un accord en quelques mois sur des textes importants comme la directive relative à la *conservation des données*, le *code frontières* ou le règlement « *petit trafic transfrontalier* ».

79. Les **lenteurs accusées par contraste** dans les matières relevant du **titre VI TUE** ont diverses sources. L'unanimité applicable en matière de *coopération policière et judiciaire pénale* a freiné l'adoption des mesures phares que sont le mandat d'obtention des preuves et la décision-cadre « garanties procédurales ». Autre facteur de retard, l'incertitude et les hésitations du Conseil liées au choix de la base juridique ont cette année encore ralenti le processus d'adoption, malgré l'arrêt de la Cour de justice du 13 septembre 2005 dans l'affaire C-176/03.
80. La toute première évaluation du suivi de la mise en œuvre au plan national des politiques JLS se révèle largement **parcellaire, et certainement insuffisante à ce stade**, sans que cette constatation puisse être de nature à dédouaner les États membres des défaillances constatées
81. Compte tenu de la **relative jeunesse** d'un certain nombre de politiques JLS, l'exercice d'évaluation de la mise en œuvre au plan national est encore par ailleurs souvent prématuré. C'est le cas en matière d'asile, d'immigration légale, de reconnaissance mutuelle en matière pénale et de justice civile, mais aussi en matière de drogues où un suivi particulier en liaison avec l'OEDT existe.
82. Mais ce sont surtout les **insuffisances tant quantitatives que qualitatives** du niveau général de transposition pour les **instruments « titre VI TUE »** qui sont frappantes. A titre d'exemple, la détermination déployée au niveau de l'Union dans la lutte contre le terrorisme, dont témoigne le suivi de cette politique dans la première partie, n'apparaît pas se répercuter au plan national.
83. Il résulte ainsi de la présente communication que des améliorations doivent être apportées au cadre existant, en particulier en ce qui concerne les procédures décisionnelles dans les domaines de la coopération policière et judiciaire en matière pénale. C'est ce à quoi s'attache, à traités constants, la communication « Mise en œuvre du programme de La Haye: la voie à suivre » adoptée en parallèle.