



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

016771/EU XXIII.GP  
Eingelangt am 03/07/07

Bruxelles, le 3.7.2007  
COM(2007) 373 final

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

**Rapport sur la mise en œuvre du programme de La Haye en 2006**

{SEC(2007)896}  
{SEC(2007)897}

# COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

## Rapport sur la mise en œuvre du programme de La Haye en 2006

1. La présente communication répond au souhait, exprimé par le Conseil, que la Commission présente un rapport annuel sur la mise en œuvre du programme de La Haye et de son plan d'action<sup>1</sup>. La méthode retenue reprend celle qui a été utilisée pour le premier rapport annuel (2005)<sup>2</sup>.
2. Le présent rapport a pour objet **d'assurer le suivi de l'adoption des mesures envisagées dans le cadre du programme de La Haye**. Ceci englobe le plan d'action drogue, la stratégie sur les aspects externes de l'espace de liberté, de sécurité et de justice et le plan d'action sur la lutte contre le terrorisme, qui complètent le plan d'action de La Haye, selon le calendrier fixé. Toutes les mesures prévues pour 2006, ainsi que celles qui n'ont pas été réalisées en 2005, sont donc examinées dans la présente communication (**Partie I et Annexe 1**). La communication fait également mention, lorsqu'il y a lieu, de mesures connexes non comprises, en tant que telles, dans le plan d'action. Les rapports annuels à venir porteront sur 2007 et au-delà.
3. Comme dans le rapport 2005, la présente communication fait le point tant sur l'adoption des politiques au niveau de l'UE que **sur leur mise en œuvre au niveau national (Partie II et Annexe 2)**.

### 1. SUIVI DE L'ADOPTION DES MESURES PREVUES POUR 2006 AU TITRE DU PROGRAMME DE LA HAYE

4. **Le bilan global est mitigé**<sup>3</sup>. Si 53 % des actions évaluées ont été réalisées, **les progrès n'ont pas été constants dans tous les domaines d'action**. Le rapport pour 2006 fait état d'un **taux de réalisation plus faible** qu'en 2005, tandis que les actions devant être reportées ont augmenté de 27 %. Le tableau 1 fait le point de la situation actuelle en ce qui concerne les mesures prévues pour 2006 (ou les actions non réalisées en 2005) ainsi que pour les actions en cours dans le cadre du plan d'action de La Haye.
5. **Le degré de réalisation** a été **satisfaisant** principalement dans les domaines suivants: le respect et la protection des droits fondamentaux, la citoyenneté européenne, la coopération judiciaire en matière civile, la stratégie européenne en matière de drogue, l'asile et la migration, les politiques relatives aux visas et aux frontières ainsi que la lutte contre le terrorisme.

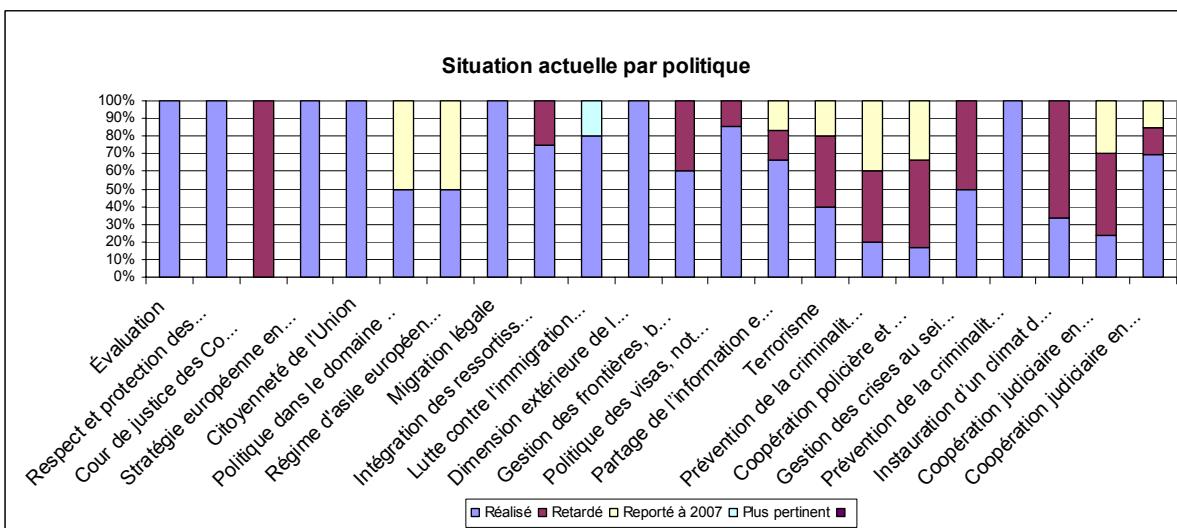
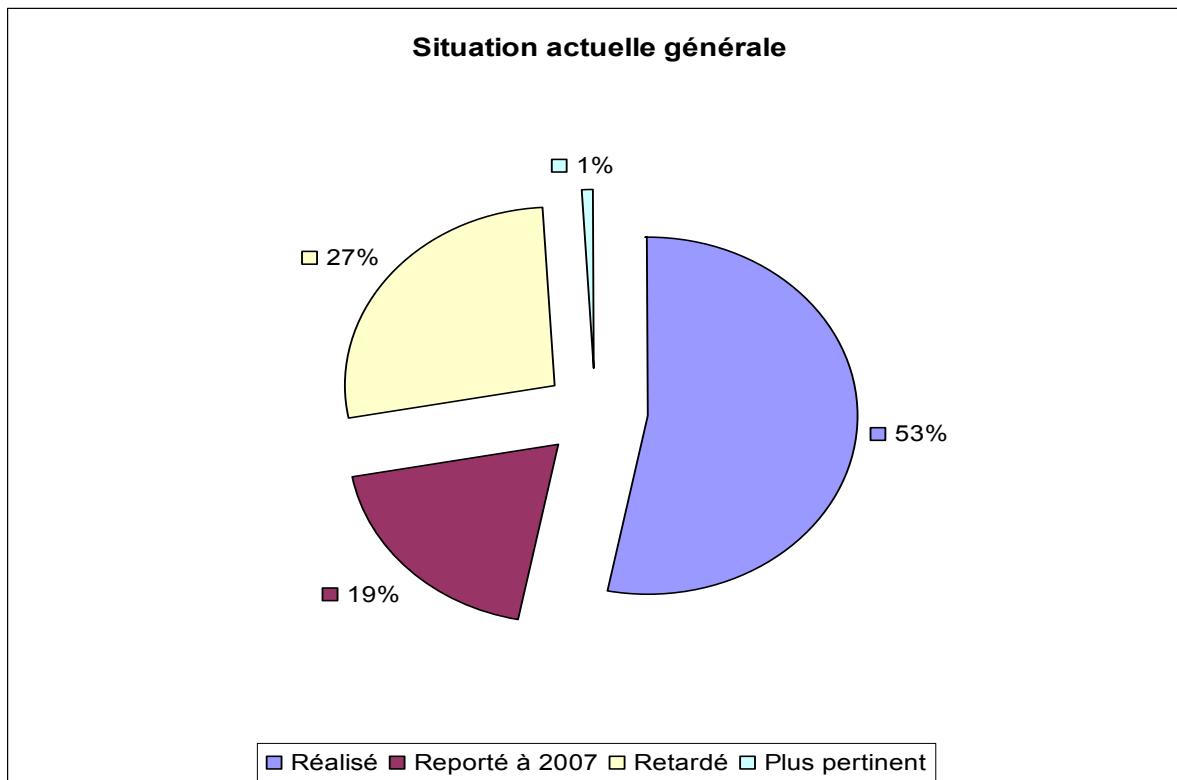
---

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> COM(2006) 333 final.

<sup>3</sup> L'évaluation du degré de réalisation concerne tant la présentation de propositions et d'initiatives de la Commission que leur adoption par le Conseil et le Parlement européen.

6. Le **degré de réalisation** a surtout été **insuffisant** dans les domaines suivants: la coopération policière et douanière, la prévention de la criminalité organisée et la lutte contre celle-ci ainsi que la coopération judiciaire en matière pénale.



## 1.1. Orientations générales

### 1.1.1. Évaluation

7. L'évaluation des politiques est importante. Le Conseil JAI<sup>4</sup> du 4 décembre 2006 a reconnu la nécessité d'améliorer les mécanismes d'évaluation existants tout en évitant les doubles emplois au niveau de l'UE et à l'échelle nationale. La présidence du Conseil et la Commission ont été invitées à examiner de façon plus approfondie la portée et les modalités du mécanisme d'évaluation. Une réunion ad hoc avec le Conseil s'est tenue en mai. Une réunion du «groupe d'experts sur l'évaluation» pourrait avoir lieu en 2007, tandis que le premier rapport d'évaluation pourrait être publié en juin 2008.

### 1.1.2. Respect et protection des droits fondamentaux

8. Le niveau de réalisation est **globalement satisfaisant**. La plupart des actions prévues pour 2006 ont été réalisées ou sont en cours de réalisation.

9. La base juridique<sup>5</sup> de l'Agence des droits fondamentaux a été adoptée par le Conseil le 15 février 2007. L'Agence a été créée le 1<sup>er</sup> mars 2007. Le 4 juillet 2006, la Commission a adopté une communication intitulée «**Vers une stratégie européenne sur les droits de l'enfant**», initialement prévue pour 2005. Cette mesure a été reportée à 2006 en raison de la nécessité d'un travail préparatoire intense et afin de tenir compte de divers intérêts. Plusieurs projets relatifs à des mesures de prévention afin de lutter contre la violence à l'égard des femmes ont été financés dans le courant de l'année 2005 et mis en œuvre en 2006.

10. En ce qui concerne la protection des données, la communication sur le suivi du programme de travail pour une meilleure mise en application de la directive sur la protection des données, prévue à l'origine pour 2005, a été adoptée le 7 mars 2007<sup>6</sup>, tandis que la communication sur les **technologies de protection de la vie privée** a été adoptée en mai 2007.

### 1.1.3. Cour de justice des Communautés européennes

11. Des discussions sont en cours sur l'éventualité de permettre à la **Cour de justice des Communautés européennes** de traiter des questions préjudiciales relatives à l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Ces discussions sont fondées sur des options soumises par la Cour de justice des Communautés européennes à l'automne 2006 ainsi que sur la communication de la Commission du 28 juin 2006<sup>7</sup>.

### 1.1.4. Stratégie européenne en matière de drogue

12. **Toutes les actions** prévues pour 2006 dans ce domaine ont été **réalisées**.

---

<sup>4</sup> Référence aux conclusions du Conseil JAI du 4 décembre 2006.

<sup>5</sup> Règlement (CE) n°168/2007.

<sup>6</sup> COM(2007) 87 final.

<sup>7</sup> COM(2006) 333 final.

13. Le plan d'action de La Haye souligne l'importance de traiter le problème de la drogue au moyen d'une approche globale, équilibrée et multidisciplinaire. En décembre 2004, l'Union a adopté une stratégie en matière de drogue 2005-2012 et, en juin 2005, un plan d'action «drogue» de l'Union européenne (2005-2008). Le nouveau plan d'action n'ayant été lancé que peu de temps auparavant, la Commission a présenté le premier examen le 21 décembre 2006.
14. En outre, le 26 juin 2006, la Commission a adopté le **livre vert sur le rôle de la société civile dans la politique en matière de drogue dans l'Union européenne**. Celui-ci avait pour objet une consultation sur la meilleure façon d'organiser un dialogue **structuré et continu** entre la Commission et la société civile afin de renforcer la participation des acteurs les plus concernés par le problème de la drogue au processus décisionnel au niveau de l'UE. Compte tenu de l'accueil positif réservé à cette consultation, la Commission va mettre sur pied un Forum de la société civile en matière de drogue.

## **1.2. Renforcer la liberté**

### *1.2.1. La citoyenneté de l'Union*

15. **La plupart des actions** dans cette catégorie, dont la portée concrète est considérable pour les citoyens de l'UE, ont été **réalisées**.
  16. Le 5 avril 2006, la Commission a publié un rapport sur l'application des directives 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE relatives au droit de circuler et de séjourner librement et sur la situation des ressortissants des nouveaux États membres. La Commission suit de près la transposition de ces directives et, le cas échéant, ouvre des procédures d'infraction contre les États membres qui manquent à leur obligation de transposition (voir partie 2.2).
  17. Le 12 décembre 2006, la Commission a adopté la **communication sur les élections européennes de 2004**, qui consistait en un rapport sur la participation des citoyens de l'Union européenne dans l'État membre de résidence et sur les modalités électorales, ainsi qu'une proposition de directive du Conseil modifiant la directive 93/109/CE du 6 décembre 1993, action prévue à l'origine pour 2005.
  18. Le 28 novembre 2006, la Commission a publié le **livre vert sur la protection diplomatique et consulaire**. Celui-ci peut être considéré comme une action préparatoire à l'adoption d'une initiative stratégique, programmée pour le quatrième trimestre de 2007, qui comportera des campagnes d'information et d'autres mesures concrètes visant à faire prendre pleinement conscience aux citoyens de l'UE de leur droit à la protection consulaire et diplomatique.
- 1.2.2. Politique dans le domaine de l'asile, de l'immigration et des frontières – Analyse commune des phénomènes migratoires dans tous leurs aspects*
19. Les **progrès** dans ce domaine ont été **constants**.
  20. Le règlement-cadre européen sur la **collecte de statistiques relatives à la migration et à l'asile** (prévu à l'origine pour 2005) a été adopté en juin 2007 à la suite du

compromis politique auquel le Conseil et le Parlement européen sont parvenus, en décembre 2006, sur la proposition de la Commission.

21. Le 28 novembre 2005, la Commission a en outre adopté un livre vert sur le réseau européen des migrations, qui sera suivi, en 2007, d'une proposition législative sur la création de ce réseau.

*1.2.3. Régime d'asile européen commun*

22. Le bilan dans ce domaine est mitigé.

23. La proposition relative au statut de résident de longue durée pour les bénéficiaires d'une protection internationale, prévue initialement pour 2005, a été reportée à 2007; son adoption est finalement intervenue le 6 juin 2007<sup>8</sup>. Des études relatives aux incidences, à la pertinence et à la faisabilité du traitement commun des demandes d'asile seront réalisées d'ici la fin de 2007.

24. Le 24 mai 2006, la Commission a adopté une proposition modifiée de décision du Parlement européen et du Conseil portant création du Fonds européen pour les réfugiés pour la période 2008-2013 dans le cadre du programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires». Le Conseil et le Parlement européen sont parvenus à un accord politique sur cette proposition en décembre 2006.

25. Deux actions relatives au **Fonds européen pour les réfugiés**, reportées de 2005, ont été réalisées en 2006. Premièrement, le rapport final sur le Fonds européen pour les réfugiés a été adopté le 8 décembre 2006. Deuxièmement, la proposition de modification de la décision relative au Fonds européen pour les réfugiés afin d'aider les États membres à accueillir certaines catégories de ressortissants de pays tiers a été approuvée en première lecture en décembre 2006.

*1.2.4. Migration légale*

26. En décembre 2006, la Commission a adopté la **communication sur une approche globale de la question des migrations**<sup>9</sup>. Celle-ci ne figurait pas dans le plan d'action de La Haye, mais a constitué la base des conclusions du Conseil européen des 14 et 15 décembre 2006, lesquelles soulignaient la nécessité d'élaborer des politiques de bonne gestion des migrations, respectant pleinement les compétences nationales, afin d'aider les États membres à répondre aux besoins actuels et futurs tout en contribuant au développement durable de tous les pays.

27. Dans le domaine de la migration légale, la seule action qui figurait dans le plan d'action pour 2006 est l'évaluation et le suivi de la transposition et de la mise en œuvre des directives de la première phase relatives à l'immigration légale. La Commission a financé une étude – couvrant également les instruments en matière d'asile – qui sera achevée d'ici la fin de 2007.

---

<sup>8</sup> COM(2007) 298.

<sup>9</sup> COM(2006) 735 final. Ce document a été suivi par une deuxième communication étendant l'approche globale aux régions bordant l'Union européenne à l'Est et au Sud-Est (COM(2007) 247).

*1.2.5. Intégration des ressortissants de pays tiers*

28. **La plupart des actions** prévues pour 2006 dans ce domaine ont été **réalisées**.
29. L'objectif prioritaire était l'échange d'informations et d'expériences en matière d'intégration. La mise en œuvre des projets INTI (intégration des ressortissants de pays tiers) choisis parmi les propositions de 2005 est en cours. La sélection des projets de 2006 a eu lieu et les projets retenus sont actuellement mis en œuvre.
30. Le 30 juin 2006, la Commission a présenté le **deuxième rapport annuel sur l'immigration et l'intégration**<sup>10</sup>, lequel fournit une vue d'ensemble des tendances migratoires dans l'Union européenne en procédant à l'analyse des évolutions ainsi qu'à la description des mesures prises en matière d'admission et d'intégration des migrants aux niveaux national et européen au cours de l'année civile 2004.
31. La Commission a également établi la première édition du **manuel sur l'intégration** en 2006 (la deuxième édition a été publiée en mai 2007) et travaille actuellement à la mise au point du site web consacré à l'intégration.

*1.2.6. Lutte contre l'immigration clandestine*

32. Des **avancées importantes** ont été réalisées dans ce domaine en 2006.
33. Le deuxième rapport annuel sur la politique commune relative à la migration illégale a été présenté le 19 juillet 2006 et joint à la communication de la Commission sur les priorités d'action en matière de lutte contre l'immigration clandestine de ressortissants de pays tiers.
34. Le Conseil européen, dans ses conclusions du 14 décembre 2006, s'est fondé sur cette communication pour inviter la Commission à présenter une proposition de directive prévoyant des sanctions à l'encontre des personnes qui emploient des immigrants clandestins. Celle-ci a été adoptée le 16 mai 2007.
35. Des **avancées significatives** ont été enregistrées en ce qui concerne la **politique de réadmission**. Des accords de réadmissions CE sont en vigueur avec Hong Kong, Macao, le Sri Lanka et l'Albanie. L'accord de réadmission entre la Communauté et la Russie a été signé le 25 mai 2006 et, après l'achèvement des procédures nécessaires, est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2007. L'accord avec l'Ukraine a été paraphé le 27 octobre 2006 et sa signature formelle devrait intervenir en juin 2007. Des négociations concernant des accords de réadmission ont été menées à bien, au printemps 2007, avec la Serbie, l'ex-République yougoslave de Macédoine, la Bosnie-et-Herzégovine, le Monténégro et la République de Moldova.

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

36. La Commission a proposé un **cadre pour le développement de programmes de protection régionaux de l'UE**, qui a reçu l'appui des États membres. Des projets pilotes ont été lancés au début de 2007 en Tanzanie et dans les nouveaux États indépendants occidentaux.

---

<sup>10</sup>

SEC(2006) 892.

- 1.2.8. *Gestion des frontières, biométrie, systèmes d'information et politique des visas*
37. Des **avancées substantielles** ont été enregistrées dans ce domaine.
38. Le 6 novembre 2006, la Commission a adopté une recommandation établissant le **manuel pratique à l'intention des gardes-frontières**, qui constitue une étape importante dans la mise en place d'un système intégré de gestion des frontières extérieures.
39. Le 20 décembre 2006, le Parlement européen et le Conseil ont adopté le **règlement (CE) n° 1987/2006** sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du **système d'information Schengen** de deuxième génération (SIS II)<sup>11</sup> ainsi que le **règlement (CE) n° 1986/2006** sur l'accès des services des États membres chargés de l'immatriculation des véhicules au système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II)<sup>12</sup>. La décision relevant du troisième pilier<sup>13</sup> appartenant à cet ensemble législatif devrait être adoptée dans le courant de l'année 2007 en raison des réserves parlementaires de certains États membres.
40. Le 10 mars 2006, la Commission a présenté une proposition modifiée de règlement du Conseil relatif à l'**utilisation d'éléments biométriques dans les permis de séjour**. Le 28 juin 2006, la Commission a adopté une décision établissant les spécifications techniques afférentes aux normes pour les dispositifs de sécurité et les éléments biométriques intégrés dans les passeports et les documents de voyage délivrés par les États membres.
41. Le 24 novembre 2005, la Commission a adopté une communication sur le renforcement de l'efficacité et de l'interopérabilité des bases de données européennes dans le domaine de la justice et des affaires intérieures et la création de synergies entre ces bases. La Commission répondait ainsi à l'invitation du programme de La Haye à publier une communication sur l'interopérabilité entre le SIS II, le VIS et EURODAC.
- 1.2.9. *Politique des visas, notamment développement du système d'information sur les visas (VIS)*
42. Des **progrès considérables** ont également été réalisés dans ce domaine. Un certain nombre d'actions prévues à l'origine pour 2005 ont été réalisées en 2006.
43. Il s'agit notamment de propositions sur les modifications nécessaires au renforcement de la politique des visas et à la création de centres communs d'examen des demandes de visa, de la modification des instructions consulaires communes concernant les droits de visa ainsi que de la révision des instructions consulaires communes, notamment pour ce qui est de la coopération consulaire locale.
44. Le 19 décembre 2006, le Conseil a adopté la proposition de la Commission de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 539/2001 en ce qui concerne le réexamen régulier de la liste des visas.

---

<sup>11</sup> JO L 381 du 28.12.2006, p. 4.

<sup>12</sup> JO L 381 du 28.12.2006, p. 1.

<sup>13</sup> COM(2005) 230 final.

45. Le rapport sur le fonctionnement du régime de transit de Kaliningrad a été présenté par la Commission le 22 décembre 2006.
46. La date de la mise en œuvre intégrale du système d'information sur les visas (VIS) ne peut pas encore être confirmée, essentiellement parce la base juridique du système, le règlement relatif au VIS, n'a fait l'objet d'un accord politique entre le Conseil et le Parlement européen qu'en juin 2007. Un calendrier définitif sera approuvé lorsque la base juridique aura été adoptée (voir également le point 49 en liaison avec la décision VIS relative à l'accès des services de police au VIS).
47. Des accords d'assouplissement des procédures d'octroi de visas ont été signés avec la Russie et l'Ukraine. Des négociations concernant de tels accords ont été menées à bien, au printemps 2007, avec l'Albanie, la Bosnie-et-Herzégovine, l'ex-République yougoslave de Macédoine, le Monténégro, la Serbie et la République de Moldova. Ces accords devraient être conclus avant la fin de 2007.

### **1.3. Renforcer la sécurité**

- 1.3.1. Partage de l'information entre services répressifs et autorités judiciaires tout en trouvant un juste équilibre entre sécurité et protection de la vie privée*
  48. Dans ce domaine, les **résultats sont mitigés**.
  49. Le projet de proposition de décision du Conseil concernant «l'accès en consultation au système d'information sur les visas (VIS) par les autorités des États membres compétentes en matière de sécurité intérieure et par l'Office européen de police (Europol) aux fins de la prévention et de la détection des infractions terroristes et des autres infractions pénales graves, ainsi qu'aux fins des enquêtes en la matière» a été présenté par la Commission le 24 novembre 2005. Son adoption est liée à celle du règlement relatif au VIS. Le Parlement européen et le Conseil sont parvenus à un accord politique sur cette décision en juin 2007.
  50. La décision-cadre relative à la **simplification de l'échange d'informations et de renseignements** a été adoptée par le Conseil le 18 décembre 2006 (2006/9060/JAI). L'initiative allemande de 2007 relative à une décision de transposer l'essentiel de la partie du **Traité de Prüm** non liée à Schengen et relevant du troisième pilier dans le mécanisme institutionnel de l'Union européenne, y compris les empreintes digitales, l'ADN et les données relatives à l'immatriculation des véhicules, peut être considérée comme une mise en œuvre partielle du **principe de disponibilité**. De même, l'accès au VIS par les services de police constituerait un pas sur la voie de la mise en œuvre de ce principe.
  51. La 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 sûreté de l'aviation et à d'autres fins répressives progresse. Des consultations sont en cours avec les États membres et les associations nationales et internationales.
- 1.3.2. Terrorisme*
  52. Les **progrès** dans ce domaine ont été **constants**.

53. Les États membres doivent travailler de concert. Le programme de La Haye souligne que, pour prévenir et combattre efficacement le terrorisme dans le plein respect des droits fondamentaux, les États membres doivent axer leurs efforts non seulement sur leur propre sécurité, mais également sur celle de l'Union dans son ensemble.
54. Le 29 novembre 2005, en avance sur le calendrier prévu, la Commission a adopté une communication intitulée «**Prévenir et combattre le financement du terrorisme**» par une meilleure coordination au niveau national et une plus grande transparence des organismes à but non lucratif».
55. L'approche générale en vue de la création du **réseau européen des services répressifs (LEN)** a dû être abandonnée en raison du manque de soutien des États membres.
56. Les discussions portant sur l'initiative législative de l'Autriche relative à une décision du Conseil sur la **coopération dans le cadre d'ATLAS** (un réseau pour la coopération en matière de lutte antiterroriste) ont été suspendues car le Conseil estime que certains éléments sont déjà présents dans l'initiative transposant les éléments du Traité de Prüm non liés à Schengen et relevant du troisième pilier. L'Autriche s'emploie actuellement à réviser son initiative.
57. Conformément au programme de La Haye, la Commission investit dans des mesures de renforcement des capacités et des institutions dans les pays tiers afin de lutter contre le terrorisme. La Commission s'emploie à intégrer les activités liées à la lutte antiterroriste dans toutes ses actions extérieures. Une clause standard antiterrorisme est systématiquement incluse dans tous les accords en cours de négociation ou devant être conclus, ainsi que dans les **plans d'action afférents à la politique européenne de voisinage**. La Commission soutient les mesures de renforcement des capacités/institutions dans les pays tiers en matière de justice, de liberté et de sécurité qui contribuent parallèlement à la lutte contre le terrorisme (justice, police, blanchiment d'argent, etc.).
58. Répondant à l'appel lancé par le Conseil européen, la Commission a pris l'initiative d'intégrer les **objectifs antiterroristes** dans les documents stratégiques et les plans d'action par pays et par région, dans la mesure où les instruments applicables en matière d'aide extérieure le permettent.
59. Le secrétariat général du Conseil a rédigé un rapport sur la base des réponses données par les États membres aux recommandations des équipes d'évaluation dans le cadre de la première série d'évaluations des mesures antiterroristes par les pairs. Le rapport, approuvé par le groupe de travail antiterroriste en mars 2007, comporte deux parties: une évaluation globale de la mise en œuvre des recommandations et un aperçu de la situation dans chaque État membre.
60. En raison de désaccords entre États membres, la proposition concernant la conclusion et la signature de la convention du Conseil de l'Europe relative à la lutte contre le blanchiment d'argent et au financement du terrorisme ne progresse pas au Conseil.
61. Le 13 décembre 2006, la Commission a adopté un projet de décision relative au financement d'un ensemble d'actions en vue de renforcer la capacité de la

Commission européenne à contribuer à la gestion des crises au niveau de l'UE, notamment celles liées aux attentats, aux campagnes ou aux menaces terroristes<sup>14</sup>. Ceci suppose la mise en œuvre de la capacité de gestion des crises, parallèlement à l'élaboration des dispositifs intégrés de gestion des crises de l'UE.

62. La communication sur **un programme européen de protection des infrastructures critiques**<sup>15</sup> a été adoptée le 12 décembre 2006. Le programme a pour objectif général d'améliorer la protection des infrastructures critiques dans l'UE par la création d'un cadre communautaire pour la protection de ces infrastructures.
63. Compte tenu des réactions suscitées par le livre vert sur la protection des infrastructures critiques, la proposition législative comprenant la création d'un **réseau d'alerte pour les infrastructures critiques (CIWIN)**, prévue à l'origine pour 2006, a dû être reportée à 2008.
64. Un accord politique sur l'instrument financier pour la protection civile a été conclu à la fin de 2006, ce qui a mené à l'adoption formelle de la décision du Conseil<sup>16</sup> du 5 mars 2007.

#### *1.3.3. Prévention de la criminalité organisée et lutte contre ce phénomène*

65. Le **taux de réalisation** dans ce domaine a été **moins élevé** en 2006 que l'année précédente.
66. Le 2 mai 2006, la Commission a adopté **le rapport sur la mise en œuvre de la décision-cadre du Conseil relative à la lutte contre la traite des êtres humains**. Une décision de la Commission relative à la création d'un groupe d'experts sur la traite des êtres humains est attendue à brève échéance.
67. La communication intitulée «Une stratégie globale et cohérente de l'Union européenne en vue de l'établissement de statistiques sur la criminalité et la justice pénale: plan d'action de l'UE pour la période 2006-2010», prévue à l'origine pour 2005, a été adoptée le 7 août 2006 et est actuellement mise en œuvre. Le document de travail de la Commission sur la répression fondée sur le renseignement en matière pénale, prévu à l'origine pour 2005, a dû être encore reporté.
68. **Europol** a réalisé la première **évaluation de la menace que représente la criminalité organisée** en 2006 et, en juin 2006, le Conseil a adopté les conclusions fixant des priorités stratégiques.
69. En raison de l'absence de consensus, la plupart des actions envisagées par la Commission en ce qui concerne la prévention de la criminalité organisée, le renforcement des outils permettant de s'attaquer aux aspects financiers de la criminalité organisée, l'amélioration de la législation et le réexamen des instruments juridiques existants n'ont pas été réalisées en 2006 et ont été différées. L'adoption d'une décision-cadre sur la participation à une organisation criminelle se heurte encore à une réserve parlementaire.

---

<sup>14</sup>

C(2006) 6507.

<sup>15</sup>

COM(2006) 786.

<sup>16</sup>

Décision 2007/162/CE, Euratom du Conseil.

70. Prévue pour 2006, la communication de la Commission sur l'élaboration d'une politique générale de **lutte contre la cybercriminalité** a été adoptée le 22 mai 2007. La proposition relative à la conclusion au nom de la CE de la convention des Nations unies contre la corruption a été adoptée le 22 février 2006.

*1.3.4. Coopération policière et douanière*

71. Les **progrès** ont été **lents** dans ce domaine.

72. En décembre 2006, la Commission a présenté une proposition visant à créer Europol, sur la base d'une décision du Conseil – qui contenait toutes les modifications déjà intégrées dans les trois protocoles, ainsi que d'autres améliorations – de manière à relever les défis auxquels Europol était confronté et à accroître l'efficacité du soutien apporté par cet office aux services répressifs des États membres.

73. La mise en œuvre s'est révélée particulièrement lente en ce qui concerne les mesures liées à l'amélioration de la coopération entre les services répressifs et au développement de **l'acquis de Schengen** en matière de répression opérationnelle transfrontalière. La situation est identique pour ce qui concerne les mesures liées aux programmes systématiques d'échanges entre services de police.

74. La coopération opérationnelle a progressé. Une série de recommandations relatives au **système informatique douanier** ont été adoptées en mai 2006 et les activités visant à renforcer la coopération entre les services répressifs dans les Balkans occidentaux se poursuivent, grâce notamment à l'important instrument qu'est l'Initiative de coopération pour l'Europe du Sud-est (SECI). Le Conseil a adopté les conclusions sur le développement du centre SECI les 4 et 5 décembre 2006. Les efforts se poursuivent pour doter Europol des moyens lui permettant de jouer un rôle central dans la lutte contre la criminalité organisée.

75. La définition du rôle du comité de sécurité (COSI) est liée à l'entrée en vigueur du traité constitutionnel.

*1.3.5. Gestion des crises au sein de l'Union européenne*

76. Voir les points 61 à 63.

*1.3.6. Prévention de la criminalité en général*

77. En 2006, la Commission s'est attelée au renforcement et à la professionnalisation de la prévention de la criminalité, ainsi qu'à l'approfondissement du rôle **du réseau européen de prévention de la criminalité (REPC)**. Un groupe d'experts chargé d'étudier les besoins politiques en matière de données sur la criminalité et la justice pénale a été institué par décision du 7 août 2006.

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

78. Comme prévu dans le plan d'action de La Haye, le 29 juin 2006, la Commission a adopté une communication sur la formation judiciaire. En outre, une décision de la Commission a été adoptée le 11 juillet 2006 concernant l'action préparatoire visant à mettre en œuvre le programme d'échanges à l'intention des magistrats. Les échanges

ont débuté en mai 2007 et concerneront 400 juges et procureurs. Une évaluation du projet pilote est prévue pour 2007.

*1.3.8. Coopération judiciaire en matière pénale*

79. D'une manière générale, les **progrès** accomplis dans ce domaine ont été **lents** et plusieurs actions ont pris du retard.
80. Dans ce domaine, les efforts déployés en 2006 se sont concentrés sur la poursuite de la mise en œuvre du **principe de reconnaissance mutuelle**. Le 4 juillet 2006, la Commission a adopté un **document de travail relatif à la faisabilité d'un index de ressortissants de pays tiers ayant fait l'objet de condamnations dans l'Union européenne**. De plus, le 29 août 2006, elle a adopté une proposition relative à la **reconnaissance mutuelle des mesures de contrôle présentielles non privatives de liberté**.
81. Le deuxième rapport sur la mise en œuvre de la **décision-cadre relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres** devrait paraître durant le quatrième trimestre de 2007. De même, le rapport sur la mise en œuvre de la décision-cadre du 22 juillet 2003 relative à l'exécution des décisions de gel de biens ou d'éléments de preuve, ainsi que la proposition relative aux décisions de déchéance du droit de conduire, ont dû être reportés à 2008. L'initiative visant à faciliter les poursuites pour infraction au code de la route est attendue durant le deuxième trimestre de 2007.
82. Le **livre vert sur les jugements par défaut** a dû être retardé. En outre, la recommandation relative à des normes minimales applicables à la collecte et à l'échange de preuves électroniques a dû être différée, de même que la poursuite du développement du **réseau judiciaire européen en matière pénale**.
83. En matière d'harmonisation, la Commission a adopté le 26 avril 2006 le **livre vert sur la présomption d'innocence** qui était prévu pour 2005. Cependant, le deuxième rapport sur la mise en œuvre de la décision-cadre relative au statut des victimes dans le cadre des procédures pénales, initialement programmé pour 2005, a une fois de plus été reporté, à 2008, parce que les États membres n'ont pas communiqué suffisamment d'informations.

*1.3.9. Coopération judiciaire en matière civile*

84. Les **avancées** réalisées en 2006 dans le domaine de la coopération judiciaire en matière civile sont **remarquables**.
85. Le programme de La Haye attachait une grande importance à l'approfondissement de la coopération judiciaire en matière civile et à l'achèvement du programme de reconnaissance mutuelle adopté en 2000.
86. Deux livres verts ont été présentés: l'un 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, le 17 juillet 2006 et, l'autre sur l'exécution effective des décisions judiciaires, le 24 octobre 2006.

87. Le Conseil et le Parlement européen ont adopté le 12 décembre 2006 le règlement instituant une **procédure européenne d'injonction de payer**. Cependant, l'adoption de la directive sur certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale a été repoussée en raison des débats toujours en cours au Parlement européen.
88. En ce qui concerne la coopération renforcée, le rapport sur le fonctionnement du **réseau judiciaire européen (RJE) en matière civile et commerciale (2005)** a été adopté le 16 mai 2006. Par ailleurs, sur la base de ce rapport, une proposition modifiée devrait être présentée au cours du quatrième trimestre de 2007. Les travaux du RJE en matière civile ont également enregistré des progrès, de même que les bases de données consacrées à la jurisprudence relative aux instruments européens.
89. En ce qui concerne l'ordre juridique international, le programme de La Haye invite 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.
90. Le 5 octobre 2006, la Conseil a adopté une décision sur l'adhésion de la Communauté à la Conférence de La Haye de droit international privé. Cette adhésion a eu lieu le 3 avril 2007.
91. La ratification de la convention de La Haye de 1996, concernant la compétence, la loi applicable, la reconnaissance, l'exécution et la coopération en matière de responsabilité parentale et de mesures de protection des enfants, est actuellement bloquée en raison de la question de Gibraltar qui oppose le Royaume-Uni et l'Espagne. Les négociations se poursuivent.

## 2. SUIVI DE LA TRANSPOSITION AU PLAN NATIONAL

### 2.1. Méthodologie

92. Le présent rapport concerne d'abord les instruments législatifs qui supposent une transposition par les États membres, soit les **directives** et les **décisions-cadres**. La date butoir retenue aux fins du présent rapport est celle du **31 mars 2007**.
93. Le tableau figurant à l'annexe 2 porte sur l'ensemble des instruments dont le délai de transposition avait expiré à la date butoir.
94. La **méthode** adoptée aux fins du présent rapport est identique à celle qui est décrite dans le rapport sur la mise en œuvre du programme de La Haye pour l'année 2005<sup>17</sup>.

### 2.2. Suivi par politique

#### 2.2.1. Orientations générales

95. En matière de **droits fondamentaux**, seule la mise en œuvre de la directive 95/46/CE sur la protection des données à caractère personnel est concernée, eu égard au cadre juridique actuel. La directive a rempli son objectif, à savoir assurer un

<sup>17</sup>

COM(2006) 333 final.

niveau élevé de protection du droit des citoyens au respect de leur vie privée et supprimer les obstacles à la libre circulation des données à caractère personnel au sein de l'Union. Il ressort de la communication sur le suivi du Programme de travail pour une meilleure mise en application de la directive sur la protection des données, adoptée le 7 mars 2007<sup>18</sup>, que tous les États membres ont communiqué des mesures nationales de transposition. Toutefois, dans certains États membres, le degré de transposition est faible. Certains d'entre eux n'ont pas transposé une série de dispositions importantes de la directive. Dans d'autres cas, la transposition ou la pratique s'est écartée de la directive ou a dépassé la marge de manœuvre accordée aux États membres. Plusieurs procédures d'infraction ont été ouvertes pour non-respect ou application incorrecte, dont l'une a atteint le stade de l'avis motivé.

96. Dix États membres n'ont toujours pas rempli leur obligation de communication à l'égard de la décision-cadre concernant l'établissement des dispositions minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et des sanctions applicables dans le domaine du **trafic de drogue**.

#### 2.2.2. *Citoyenneté de l'Union*

97. Depuis le 30 avril 2006, la directive 2004/38/CE, qui consolide et actualise les **droits des citoyens de l'Union** et des membres de leurs familles **en matière de libre circulation**, abroge et remplace un certain nombre d'instruments juridiques ayant trait à la libre circulation des citoyens de l'Union et des ressortissants de pays tiers. Cet instrument juridique constitue une **importante avancée en ce qui concerne les droits liés à la libre circulation** conférés aux citoyens de l'Union et aux membres de leurs familles. Après avoir initialement tardé à procéder à la transposition (au moins treize États membres ont reçu un avis motivé pour non-communication le 15 décembre 2006), les États membres ont intensifié leurs efforts à cette fin. Actuellement, quatre d'entre eux n'ont pas encore satisfait à leur obligation de communication et la Commission examine en ce moment les communications émanant de plusieurs autres.

98. En ce qui concerne l'ancienne réglementation communautaire relative aux droits liés à la libre circulation des personnes, aujourd'hui caduque, des procédures d'infraction pour non-respect ou mauvaise application sont pendantes pour cinq États membres, certaines en étant au stade de la lettre de mise en demeure au titre de l'article 228 du traité CE.

#### 2.2.3. *Asile, migration, frontières*

99. Dans le domaine de l'**asile**, le rapport 2006 révèle une fois de plus des **résultats très satisfaisants** en ce qui concerne les activités d'EURODAC. Ils sont toutefois **décevants** pour ce qui est de la communication des mesures de transposition d'instruments tels que la directive relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres. Des lacunes persistent pour cinq États membres et les progrès accomplis l'année dernière sont plutôt limités. Plusieurs procédures d'infraction pour non-communication en sont à la phase contentieuse. En ce qui concerne la directive plus récente concernant les normes minimales relatives

---

<sup>18</sup>

COM(2007) 87 final.

aux conditions que doivent remplir les réfugiés ou les personnes qui ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts, seize États membres n'ont pas encore rempli leur obligation de communication, ce qui a donné lieu à l'ouverture de procédures d'infraction.

100. En ce qui concerne la **migration légale**, huit États membres n'ont pas encore communiqué leurs mesures de transposition de la directive «droit à la réunification familiale», et onze ont omis de le faire pour la directive «statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée», alors que le délai de transposition est expiré depuis plus d'un an. Pour ce qui est des récentes directives sur les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'études ou d'activités similaires, et sur les ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains ou ont fait l'objet d'une aide à l'immigration clandestine, leur transposition devait intervenir au cours de la période visée par le présent rapport. Or respectivement dix-sept et onze États membres sont à la traîne par rapport au délai de transposition.

101. En matière d'**immigration clandestine**, la transposition des trois instruments les moins récents a progressé, un État membre semblant toutefois éprouver des difficultés particulières. En ce qui concerne les instruments les plus récents, la progression de la transposition est décevante: sept États membres n'ont pas encore satisfait à leur obligation de transposition de la directive concernant l'assistance au transit dans le cadre de mesures d'éloignement par voie aérienne, la Cour ayant été saisie de certains cas. Quant à la directive concernant l'obligation pour les transporteurs de communiquer les données relatives aux passagers, neuf États membres sont à la traîne par rapport au délai de transposition.

#### 2.2.4. *Sécurité*

102. 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 du traité UE, 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.

103. Il est très difficile d'évaluer le respect et/ou l'application au niveau national des instruments juridiques relatifs au terrorisme, à la prévention de la criminalité organisée et à la lutte contre celle-ci; en effet, ces instruments ne prévoient pas la publication de rapports ni ne font obligation aux États membres de communiquer les mesures nationales pertinentes. En ce qui concerne la décision-cadre relative aux modalités de coopération entre les cellules de renseignement financier, cinq États membres n'ont toujours pas communiqué leurs mesures nationales de transposition, alors que le délai de transposition est dépassé depuis presque sept ans.

104. En matière de **coopération policière et douanière**, des progrès ont été enregistrés dans la ratification de la convention de Naples II. Plusieurs États membres doivent fournir des efforts supplémentaires pour améliorer le niveau de transposition de la position commune sur l'échange de données avec Interpol.

## 2.2.5. *Justice*

### 2.2.5.1. Justice pénale

105. Dans le domaine de la **reconnaissance mutuelle**, tous les États membres ont communiqué leurs mesures nationales de transposition pour le mandat d'arrêt européen. Toutefois, au moins quatre d'entre eux sont encore invités à consentir des efforts pour se conformer pleinement à cette décision-cadre. À la mi-2007, le Conseil doit publier un rapport sur sa mise en œuvre pratique, synthétisant les principaux constats relatifs aux dix États membres qui auront fait l'objet d'une évaluation d'ici là.
106. La mise en œuvre de la décision-cadre relative à l'exécution des décisions de gel de biens ou d'éléments de preuve est décevante. Plus de dix-huit mois après l'échéance du délai de mise en œuvre, treize États membres n'ont pas encore rempli, ou seulement partiellement, leur obligation de communication.
107. Aucune donnée n'est encore disponible concernant la décision-cadre relative aux sanctions pécuniaires.
108. En ce qui concerne les instruments d'harmonisation dans le domaine de la **coopération judiciaire** en matière pénale, un nombre restreint de rapports de la Commission sont parus durant la période considérée dans la présente communication. Les rapports adoptés concernant les textes relatifs aux moyens de paiement autres que les espèces, au blanchiment d'argent, aux instruments et produits du crime, ainsi que ceux qui concernent la traite des êtres humains, l'entrée, le transit et le séjour irréguliers, révèlent globalement une transposition insatisfaisante dans les États membres soumis à l'évaluation. De plus, le nombre d'États membres qui n'ont pas encore rempli leur obligation de communication reste élevé.
109. Quant à la décision-cadre relative à la lutte contre le terrorisme, tous les États membres de l'UE-25 ont communiqué leurs mesures de transposition, bien que celle-ci n'y soit pas toujours achevée. Le deuxième rapport englobant tous les États membres de l'Union, attendu pour la mi-2007, fournira davantage d'informations.
110. Des progrès ont été constatés dans la ratification par quatre États membres de l'UE-10 de la convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes et de ses protocoles.

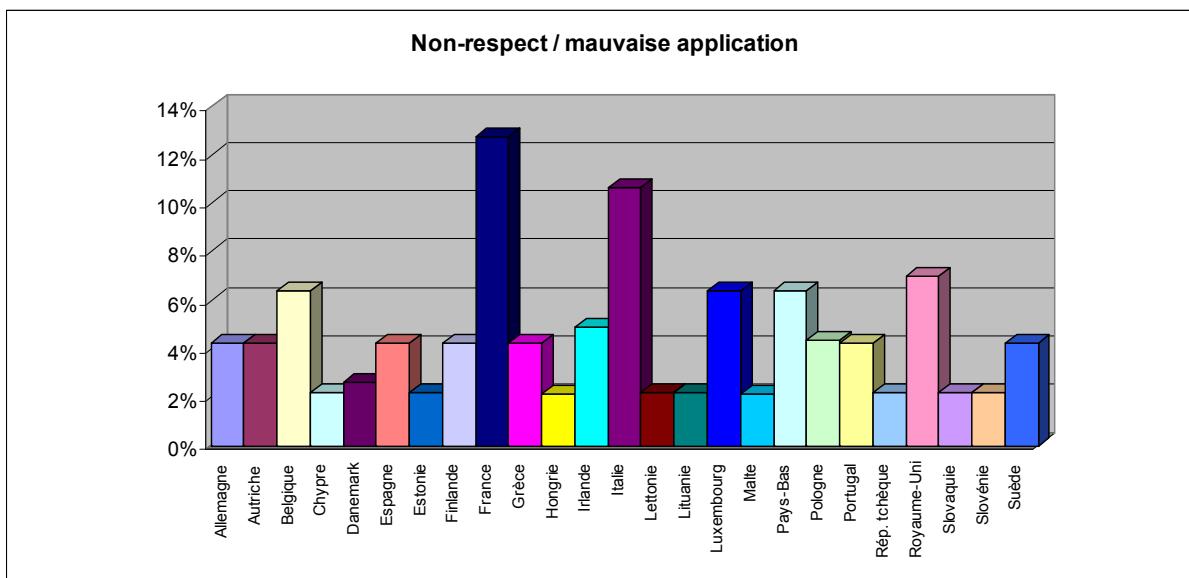
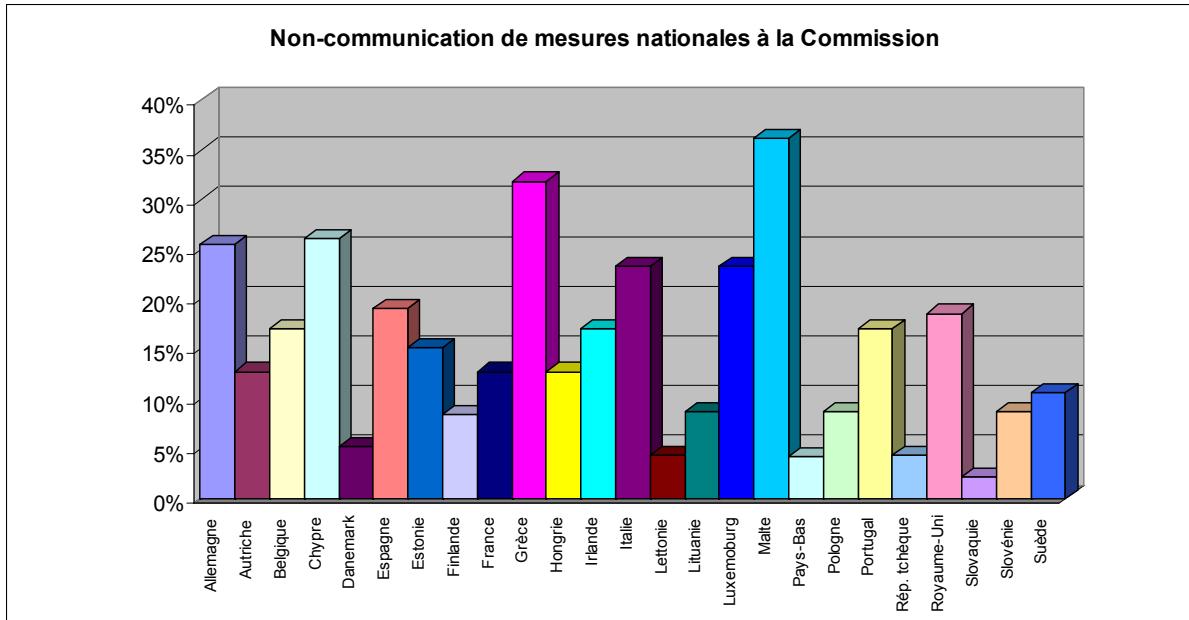
### 2.2.5.2. Justice civile

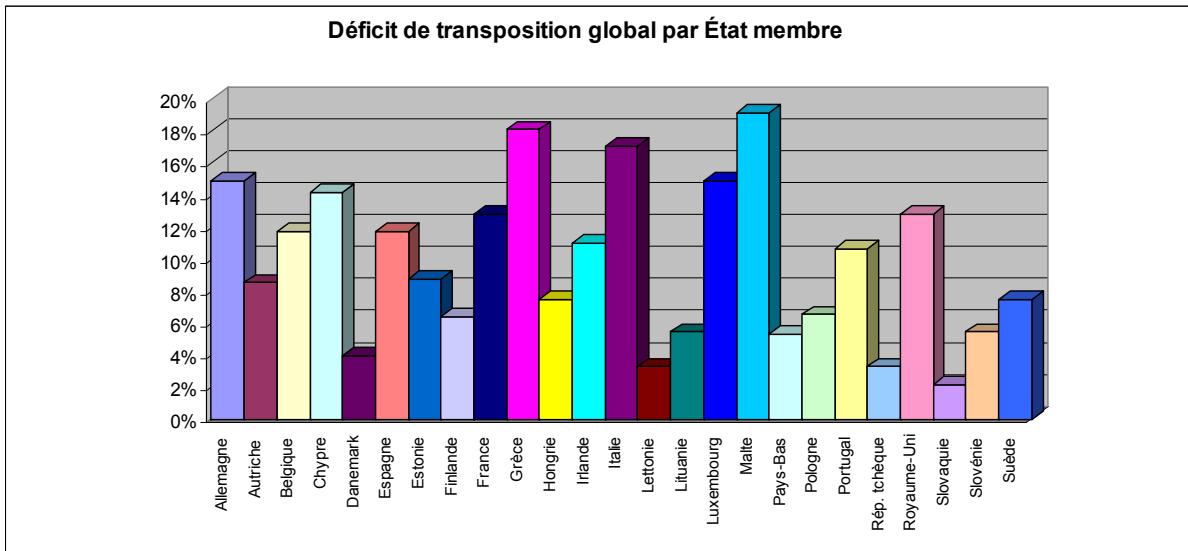
111. La transposition de deux directives relatives à l'**aide judiciaire** et à l'**indemnisation des victimes de la criminalité** est jugée satisfaisante, même si des lacunes subsistent: pour la première, un État membre n'a pas encore pleinement rempli son obligation de communication, contre quatre pour la seconde.
112. L'application de deux règlements sera évaluée au cours de l'année 2007: l'un concerne à la coopération entre les juridictions des États membres dans le domaine de l'obtention des preuves en matière civile ou commerciale, et l'autre porte sur la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale. En ce qui concerne le règlement «Bruxelles II bis» (relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale

et en matière de responsabilité parentale), tous les États membres ont transmis des informations sur les juridictions et les voies de recours.

### 2.3. Suivi par État membre

113. Les données globales suivantes, tous instruments confondus, peuvent être déduites des deux indicateurs figurant dans le tableau à l'annexe 2. Les deux premiers tableaux ci-après présentent, d'une part, les cas de non-communication des mesures nationales de transposition et, d'autre part, les cas de mauvaise transposition ou application. Le troisième tableau présente des chiffres globaux correspondant aux deux indicateurs.





### 3. CONCLUSIONS

114. Ce deuxième rapport de suivi du programme de La Haye révèle une **grande disparité** de progression entre l'adoption d'instruments au niveau de l'Union et leur **mise en œuvre nationale**. Si l'adoption de mesures par les institutions s'est avérée généralement satisfaisante dans les domaines relevant du titre IV du traité CE, la mise en œuvre nationale a encore beaucoup de progrès à faire.
115. Bien que si des avancées significatives aient été enregistrées au niveau de l'Union, la **mise en œuvre globale du programme a été plus faible qu'en 2005**. Cela s'explique essentiellement par les **progrès insuffisants** accomplis dans des domaines relevant surtout du troisième pilier, tels que la prévention de la criminalité organisée et la lutte contre celle-ci, la coopération policière et douanière, la gestion des crises dans l'UE et la coopération judiciaire en matière pénale.
116. D'importants progrès ont toutefois été réalisés. Par rapport à 2005, le **degré de réalisation s'est avéré plus élevé** en 2006 dans les domaines – essentiellement du premier pilier – suivants: le respect et la protection des droits fondamentaux, la politique antidrogue, la migration et l'asile, les politiques relatives aux visas et aux frontières, et la coopération judiciaire en matière civile.
117. En ce qui concerne les **instruments juridiques relevant du titre IV du traité CE**, certains États membres de l'UE-15 ont accompli des progrès relatifs en matière de communication des mesures nationales de transposition, en comparaison de la situation constatée dans le rapport de l'année dernière. D'une façon générale, les États membres de l'UE-10 ont également progressé sur la voie du respect de leur obligation de communication. Par contre, la situation reste décevante au regard du nombre d'États membres qui n'ont pas respecté le délai de transposition, ainsi que des retards de transposition qui excèdent souvent un an et, parfois, atteignent plusieurs années.
118. En ce qui concerne les **instruments juridiques relevant du titre VI du traité UE**, il y a lieu d'intensifier les efforts aux fins de leur mise en œuvre intégrale et en temps utile. Bien que les États membres aient progressé à l'égard de certains de ces instruments l'année dernière, de longs retards sont à déplorer pour ce qui est de la

communication des mesures de transposition des décisions-cadres. Ces retards atteignent quelquefois plusieurs années. Ces communications tardives, ainsi que l'absence de transposition au niveau national des instruments de l'UE, donnent lieu à un **cadre législatif «virtuel»** dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale. En outre, la transposition effectuée par les États membres soumis à l'évaluation est souvent incomplète ou incorrecte.

119. Bien que plusieurs motifs expliquent le ralentissement des progrès en 2006, les modestes avancées dans les domaines relevant du titre VI du traité sur l'Union européenne **confirment les préoccupations** que la Commission a exprimées dans son rapport annuel de 2005.
120. Cette évolution défavorable renforce la validité de l'appréciation émise par la Commission dans sa communication du 28 juin 2006 intitulée «Mise en œuvre du programme de La Haye: la voie à suivre», concernant la nécessité **d'améliorer le processus décisionnel** dans les domaines relevant du titre VI du traité UE.
121. Ainsi que le Conseil européen de décembre 2006 l'a souligné, les mécanismes de prise de décisions qui s'appliquent au domaine de la justice et des affaires intérieures ne contribuent pas toujours à l'efficacité des processus décisionnels. La Commission confirme son appréciation selon laquelle, pour progresser sur la voie de la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice dans les domaines relevant du titre VI du traité UE, il y a lieu d'adopter des procédures décisionnelles plus efficaces, plus transparentes et plus responsables.