

**FR**

**FR**

**FR**



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 2.7.2008  
COM(2008) 373 final

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

**Rapport sur la mise en œuvre du programme de La Haye en 2007**

**{SEC(2008) 2048}**

**{SEC(2008) 2049}**

(présentée par la Commission)

# COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

## Rapport sur la mise en œuvre du programme de La Haye en 2007

1. La présente communication répond au souhait, exprimé par le Conseil européen, 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 est celle qui a été utilisée pour le premier rapport annuel (2005)<sup>2</sup>.
2. Le présent rapport a pour objet de **faire le point sur l'adoption des mesures** envisagées dans le programme de La Haye, tant au **niveau institutionnel** (partie I et annexe 1) que sur le plan de leur mise en œuvre au **niveau national** (partie II et annexe 2). Ceci englobe le Plan d'action drogue, la stratégie relative aux aspects externes de l'espace de liberté, de sécurité et de justice et le plan d'action visant à lutter contre le terrorisme, qui complètent le plan d'action de La Haye, conformément au calendrier fixé.
3. Par conséquent, toutes les mesures proposées pour 2007, ainsi que celles qui n'ont toujours pas été réalisées depuis 2005, sont passées en revue. La communication fait également référence, le cas échéant, à des actions supplémentaires qui, quoique non programmées dans le plan d'action, n'en ont pas moins complété les travaux réalisés dans les différents domaines d'action du programme de La Haye.

### 1. SUIVI DE L'ADOPTION DES MESURES PREVUES POUR 2007 AU TITRE DU PROGRAMME DE LA HAYE

4. **Le bilan global est plutôt négatif<sup>3</sup>**. Un nombre significatif d'actions prévues dans le plan d'action (voir, notamment, les mesures visées aux sections 1.3.3. et 1.4.2.) ont dû être abandonnées ou reportées, soit parce que les événements ont entraîné leur suppression, soit parce que les priorités se sont portées sur d'autres domaines. En outre, le calendrier de certaines actions a dû être revu pour tenir compte d'éventuelles évolutions sur le plan institutionnel.
5. Le rapport pour 2007 fait état d'un **taux de réalisation plus faible** qu'en 2006 (respectivement **38 %** et **53 % de mesures réalisées**), tandis que les actions devant être reportées ont sensiblement augmenté: **41 %** contre **27 %** en 2006.
6. Le **tableau 1** fait le point de la situation actuelle en ce qui concerne les mesures institutionnelles prévues pour 2007 (ou les actions non réalisées les années

---

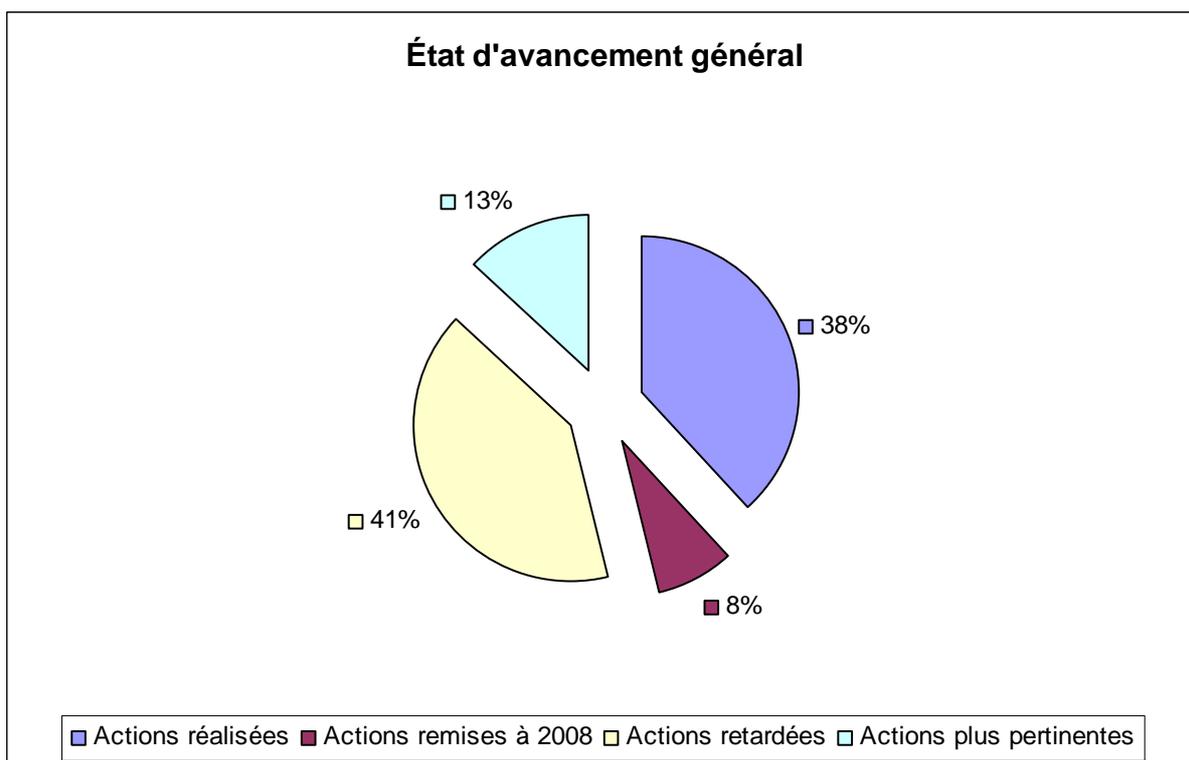
<sup>1</sup> Programme de La Haye: renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne (JO C 53 du 3.3.2005, p. 1) et plan d'action du Conseil et de la Commission mettant en œuvre le programme de La Haye visant à renforcer la liberté, la sécurité et la justice au sein de l'Union européenne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

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

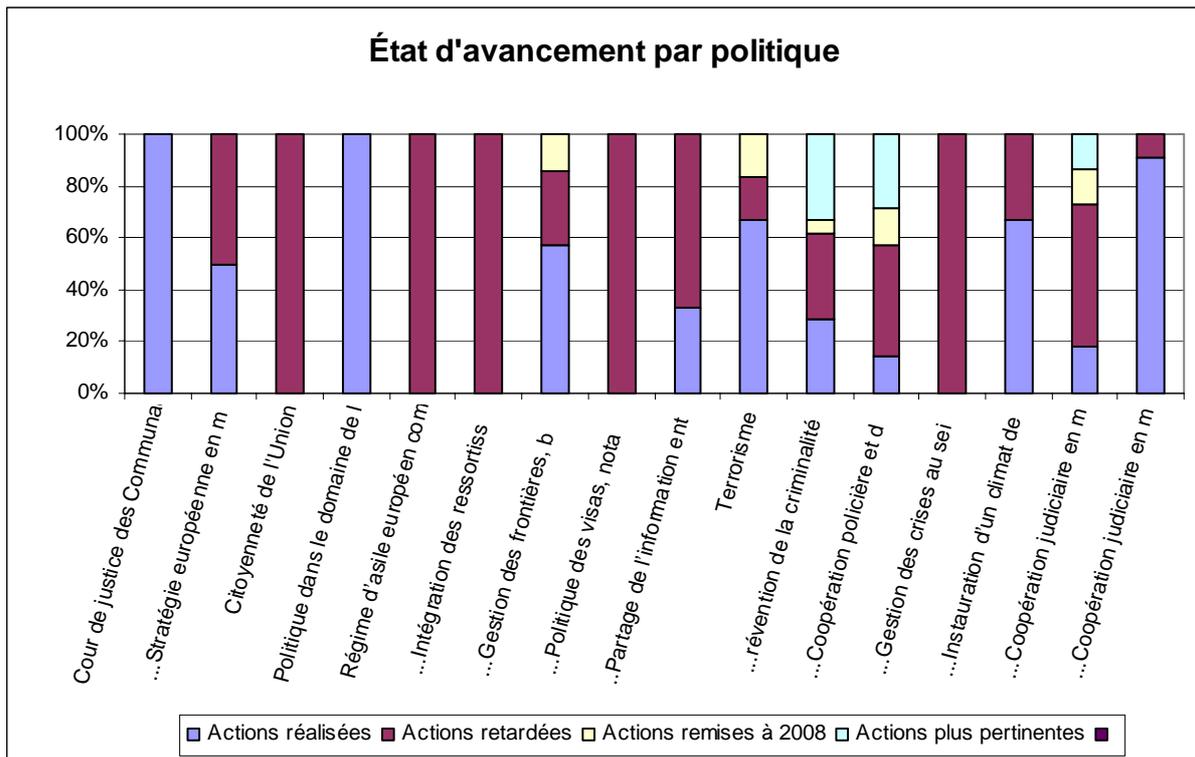
<sup>3</sup> L'évaluation du degré de réalisation tient compte tant la présentation de propositions et d'initiatives de la Commission que de leur adoption par le Conseil et le Parlement européen.

précédentes) ainsi que pour les actions en cours<sup>4</sup> dans le cadre du plan d'action de La Haye.

7. Un **degré de réalisation satisfaisant** a surtout été observé dans les domaines suivants: politique dans le domaine des migrations et des frontières, terrorisme, instauration d'un climat de confiance et accroissement de la confiance mutuelle, et coopération judiciaire en matière civile.
8. Un **degré de réalisation insuffisant** a été constaté dans les domaines suivants: politique des visas, partage de l'information entre services répressifs et autorités judiciaires, prévention de la criminalité organisée et lutte contre celle-ci, gestion des crises au sein de l'Union européenne, coopération policière et douanière, et coopération judiciaire en matière pénale.



<sup>4</sup> Comme dans les rapports précédents, les actions en cours n'ont pas été incluses dans les graphiques. Elles sont toutefois décrites en détail tant dans les annexes que dans le texte principal de la communication.



## 1.1. Orientations générales

### 1.1.1. Cour de justice des Communautés européennes

9. Le 1<sup>er</sup> mars 2008, la Cour de justice a adopté une nouvelle procédure afin de pouvoir **traiter plus rapidement** les questions très urgentes dont elle est saisie à titre préjudiciel. Cette innovation, dont la nécessité est apparue lors des discussions relatives au programme de La Haye, réduira le délai nécessaire à l'examen des affaires demandant une interprétation du titre IV de la troisième partie du traité CE et du titre IV du traité UE.

### 1.1.2. Stratégie européenne en matière de drogue

10. Les **actions** prévues pour 2007 dans le Plan d'action drogue 2005-2008 de l'UE ont été **partiellement réalisées**.

11. Une communication relative au rapport 2007 sur l'état d'avancement de la mise en œuvre du Plan d'action drogue 2005-2008 de l'UE a été adoptée le 10 décembre. L'évaluation finale et une proposition de nouveau plan d'action seront présentées en 2008.

12. Des retards sont survenus en ce qui concerne la publication du rapport sur la mise en œuvre et le fonctionnement de la décision-cadre relative au trafic de drogue, prévue pour 2007. La Commission le présentera avant mai 2009, car il a été jugé préférable, aux fins d'une évaluation appropriée, de respecter le calendrier fixé à l'article 9, paragraphe 2, de la décision-cadre.

## 1.2. Renforcer la liberté

### 1.2.1. Citoyenneté de l'Union

13. Certains progrès ont été accomplis dans ce domaine. Le 5 décembre 2007, dans la foulée de son livre vert de 2006, la Commission a présenté une communication intitulée «Pour une protection consulaire effective dans les pays tiers: la contribution de l'Union européenne»<sup>5</sup>. Une proposition relative à une initiative des citoyens européens, envisagée pour 2007, n'a toutefois pu être présentée car les traités actuels ne fournissent pas la base juridique permettant d'établir les dispositions et conditions nécessaires à une telle initiative.

### 1.2.2. Politique dans le domaine de l'asile, des migrations et des frontières – Analyse commune des phénomènes migratoires dans tous leurs aspects

14. Les progrès dans ce domaine ont été **satisfaisants**. La proposition relative à l'institution d'un réseau européen des migrations (REM) a été présentée par la Commission le 10 août 2007 et, le 6 décembre 2007, le Conseil «Justice et affaires intérieures» a dégagé une orientation générale sur le projet de décision instituant le REM. Son adoption formelle par le Conseil devrait intervenir au cours du premier semestre de 2008.

### 1.2.3. Régime d'asile européen commun

15. Si certains progrès ont été enregistrés en ce qui concerne la mise en place d'un régime d'asile européen commun (RAEC), le **bilan** global dans ce domaine n'en est pas moins **mitigé**.

16. La transposition et la mise en œuvre des instruments juridiques (y compris ceux portant sur les migrations) de la première phase du RAEC ont été évaluées en 2007. Des rapports d'évaluation du système de Dublin et de la directive sur les conditions d'accueil ont notamment été publiés en 2007. Les résultats définitifs seront évalués et rendus publics en 2008 dans le cadre du plan relatif à la politique d'asile (voir point 17 ci-dessous).

17. En 2007, un livre vert sur la seconde phase du RAEC a été publié et les résultats d'une large consultation sont actuellement exploités pour élaborer un plan relatif à la politique d'asile qui devrait être présenté en 2008. Une modification de la directive sur les résidents de longue durée<sup>6</sup>, visant à étendre son champ d'application aux bénéficiaires d'une protection internationale, a en outre été proposée.

18. Des études relatives au traitement commun des demandes d'asile, prévues à l'origine pour 2006, ont été différées.

---

<sup>5</sup> Pour une protection consulaire effective dans les pays tiers: la contribution de l'Union européenne. Plan d'action 2007-2009 [COM(2007) 767 final].

<sup>6</sup> COM(2007) 298 final.

#### 1.2.4. Migration légale

19. Outre l'évaluation et le suivi de la transposition et de la mise en œuvre des directives relatives à la migration légale relevant de la première phase (voir point 16 ci-dessus), **plusieurs initiatives** non prévues dans le plan d'action ont été **lancées en 2007, notamment** une communication relative aux migrations circulaires et aux partenariats pour la mobilité entre l'Union européenne et les pays tiers<sup>7</sup>, et deux importantes propositions législatives ont été présentées le 23 octobre<sup>8</sup>. Des contacts informels ont déjà été noués avec la Moldavie et le Cap-Vert pour envisager la mise en place de partenariats pour la mobilité avec ces deux pays.

#### 1.2.5. Intégration des ressortissants de pays tiers

20. En septembre 2007, la Commission a adopté le **troisième rapport annuel sur la migration et l'intégration**. La mise au point d'un site internet consacré à l'intégration, initialement programmée pour 2006, a été différée et est désormais prévue pour le quatrième trimestre de 2008.

#### 1.2.6. Lutte contre l'immigration illégale

21. Les progrès dans ce domaine ont été **constants** et **conformes** à l'idée selon laquelle la crédibilité de la politique migratoire européenne sera irrémédiablement compromise si des mesures efficaces ne sont pas prises pour lutter contre l'immigration illégale. À cet égard, la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil prévoyant des sanctions à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier<sup>9</sup> a été l'initiative la plus marquante. La Commission a décidé de présenter cette proposition malgré l'absence de mesures contre l'emploi illégal dans le plan d'action pour 2007, car elle voit dans ce phénomène l'élément moteur principal de l'immigration illégale. Cette proposition a pour objectif de faire en sorte que tous les États membres instaurent des mesures préventives et des sanctions similaires et qu'ils les appliquent efficacement. Il est essentiel que tous les États membres de l'UE prennent toutes les mesures nécessaires au respect de l'État de droit et de la légalité dans l'ensemble de l'UE.
22. D'autres activités ont été lancées en 2007, comme la poursuite des travaux concernant une éventuelle **participation accrue de FRONTEX** au développement des réseaux d'officiers de liaison, et la publication du deuxième rapport annuel sur la politique commune relative à la migration illégale.
23. Les négociations concernant **six accords de réadmission** avec l'Ukraine, la Moldavie, la Serbie, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, la Bosnie-et-Herzégovine et le Monténégro, ainsi que leur conclusion, ont été menées à bien avant la fin de 2007. Tous ces accords sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008.

---

<sup>7</sup> COM(2007) 248 final.

<sup>8</sup> Proposition de directive du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié [COM(2007) 637 final], et proposition de directive du Conseil établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un État membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre [COM(2007) 638 final, Bruxelles, le 23.10.2007].

<sup>9</sup> COM(2007) 249 final.

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

24. Des **progrès sensibles** ont été réalisés dans ce domaine.
25. **Des évaluations du système d'information Schengen** ont été effectuées en septembre 2007 dans le plein respect des procédures d'évaluation concernées. La décision du Conseil sur la **suppression des contrôles aux frontières terrestres et maritimes avec les nouveaux États membres et entre ces derniers** a en outre été adoptée le 6 décembre 2007. L'abolition des **frontières aériennes** a été achevée le 31 mars 2008. Neuf États membres (CZ, EE, HU, LT, LV, MT, PL, SI, SK) ont rejoint l'espace Schengen en décembre 2007.
26. Une proposition de la Commission instituant un mécanisme de création d'**équipes d'intervention rapide aux frontières** a été adoptée par le Parlement européen et le Conseil le 11 juillet 2007. Un rapport d'évaluation sur l'**Agence pour la gestion des frontières extérieures** a en outre été présenté le 13 février 2008 dans le cadre du paquet frontières de la Commission, qui comporte également deux communications respectivement consacrées aux nouveaux outils envisageables pour une stratégie européenne de gestion intégrée des frontières et à la création d'un système européen de surveillance des frontières.
27. L'adoption formelle du règlement (CE) n° 1030/2002 du Conseil établissant un **modèle uniforme de titre de séjour pour les ressortissants de pays tiers** devrait avoir lieu le 17 avril 2008.

1.2.8. *Politique des visas, notamment développement du système d'information sur les visas (VIS)*

28. Dans ce domaine, les résultats sont **mitigés**.
29. L'accord d'assouplissement des procédures d'octroi de visas conclu avec la Russie est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2007. En outre, des accords analogues avec l'Ukraine, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, la Serbie, le Monténégro, la Bosnie-et-Herzégovine et la Moldavie ont été négociés et signés en 2007 et sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008.
30. La Commission a poursuivi ses efforts pour faire en sorte que les citoyens de tous les États membres puissent se rendre sans visa de court séjour dans tous les pays tiers dont les ressortissants peuvent entrer dans l'UE sans visa. Malgré les avancées obtenues en la matière avec certains pays tiers (Australie, Canada), la réciprocité de l'exemption de visa pour les citoyens de tous les États membres n'a toujours pas été réalisée avec d'autres pays tiers.
31. À la suite de l'**accord politique** sur l'ensemble des instruments juridiques relatifs au VIS intervenu en juin 2007, un nouveau calendrier a été fixé, selon lequel le VIS central doit être prêt à fonctionner fin mai 2009.
32. Le programme de La Haye prévoit la création de **bureaux communs chargés de la délivrance des visas** à long terme, en tenant compte des discussions relatives à la création d'un service européen pour l'action extérieure. Dans un premier temps, la Commission a été invitée à présenter une proposition sur la création de centres communs d'examen des demandes de visa. Une modification des instructions

consulaires communes envisageant cette possibilité a été présentée par la Commission en 2006 et est actuellement examinée au Conseil et au Parlement européen. La Commission a toutefois joué un rôle actif dans l'établissement des deux premiers centres de ce type, installés dans les consulats d'États membres en Moldavie et au Monténégro.

### 1.3. Renforcer la sécurité

#### 1.3.1. *Partage de l'information entre services répressifs et autorités judiciaires: trouver un juste équilibre entre sécurité et protection de la vie privée*

33. Le renforcement de la liberté, de la sécurité et de la justice requiert une approche novatrice des échanges transfrontaliers d'informations entre les services répressifs. **Certains progrès** ont été accomplis dans ce domaine.

34. Un accord politique a été conclu en juin 2007 sur l'initiative allemande 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. Une fois le texte adopté, cette initiative pourra être considérée comme une mise en œuvre partielle du principe de disponibilité. D'autres textes législatifs d'exécution ont également été présentés en octobre 2007 (voir annexe 1).

35. À l'issue de consultations approfondies avec les États membres et les associations nationales et internationales, la proposition en vue de la définition d'une démarche commune de l'UE concernant l'utilisation des données des passagers (**données PNR de l'UE**) a été adoptée par la Commission le 6 novembre 2007, dans le cadre d'un train global de mesures antiterroristes (voir point 41 ci-dessous).

36. En outre, le développement de liens entre le SIS II et le système d'information d'Europol, lancé en 2006, se poursuit. Il est à noter qu'**Europol est déjà connecté à SISone4all**.

#### 1.3.2. *Terrorisme*

37. Des **efforts considérables** ont été consentis dans ce domaine. Il y a lieu de noter que la mise en œuvre du plan d'action de l'UE de lutte contre le terrorisme s'est poursuivie dans chacun des quatre domaines (prévention, protection, poursuites et réponse).

38. Sur la base des informations recueillies dans le cadre d'un rapport d'étude, achevé en janvier 2008, sur un réseau transfrontalier de gestion des crises pour les États membres, la Commission a décidé de ne pas poursuivre ses travaux relatifs à la création d'un **réseau européen des services répressifs (LEN)**.

39. Tout au long de l'année 2007, le Conseil a procédé à l'examen du rapport relatif au **mécanisme d'évaluation par les pairs** présenté par le Secrétariat général du Conseil. À la lumière des recommandations formulées, dans le cadre de l'évaluation par les pairs, au sujet des dispositifs antiterroristes nationaux, différentes actions ont été recensées en vue de renforcer les capacités nationales de lutte contre le terrorisme.

40. La Commission poursuit ses travaux sur les moyens de faire obstacle à la production et à la prolifération des armes chimiques, nucléaires et biologiques. Elle prépare un **train global de mesures sur les menaces CBRN** pour juin 2009, qui englobera l'expertise de tous les services concernés de la Commission. Il comportera une communication sur les menaces CBRN, un plan d'action sur la préparation aux attaques biologiques, un plan d'action sur les menaces radiologiques et nucléaires, un document de travail des services de la Commission sur la sécurité et la santé ainsi qu'un livre vert sur l'endigement des menaces chimiques.
41. Il convient enfin de souligner que des **initiatives supplémentaires** destinées à compléter celles prévues par le plan d'action de La Haye ont été retenues, notamment par l'adoption, le 6 novembre 2007, d'un train global de mesures antiterroristes, comportant une proposition relative aux **données PNR de l'UE** (voir point 35 ci-dessus), un plan d'action sur les explosifs, et une proposition de révision de la décision-cadre relative à la lutte contre le terrorisme (sur la base du rapport d'évaluation concernant celle-ci). Cette dernière initiative – au sujet de laquelle le Conseil a convenu d'une approche commune – a pour objectif d'harmoniser les dispositions nationales relatives aux provocations publiques à commettre une infraction terroriste ainsi qu'au recrutement et à l'entraînement de terroristes, de sorte que ces agissements soient passibles de poursuites dans toute l'UE, y compris lorsqu'ils sont commis au moyen d'Internet, et de garantir que les dispositions existantes relatives aux peines, à la responsabilité des personnes morales ainsi qu'à la compétence et aux poursuites applicables aux infractions terroristes s'appliquent également à ces agissements.

### *1.3.3. Prévention de la criminalité organisée et lutte contre celle-ci*

42. Un **certain nombre d'actions ont été réalisées dans ce domaine**: l'adoption du rapport annuel, établi par Europol, sur la menace que représente la criminalité organisée (juin 2007); la création d'un groupe directeur dans le domaine des enquêtes financières; l'examen de la mise en œuvre de la législation relative à la traite des êtres humains; le rapport sur la mise en œuvre de la décision-cadre relative à la confiscation des produits, des instruments et des biens du crime, et le rapport sur le programme de travail relatif à la coopération douanière.
43. Dans l'ensemble, toutefois, les progrès dans ce domaine sont **largement insuffisants**. La principale raison en est que, après examen par la Commission, plusieurs actions (comme la publication d'un document de travail sur la répression fondée sur le renseignement en matière pénale, la mise au point de recommandations relatives à une méthode commune d'analyse de la vulnérabilité dans le cadre de l'évaluation de l'étanchéité à la criminalité, une recommandation et/ou proposition en vue d'accroître la transparence des entités juridiques afin de réduire leur vulnérabilité à l'égard de l'infiltration par la criminalité organisée) ont été considérées comme n'étant plus faisables ou comme des mesures dont la réalisation serait plus efficace au niveau des États membres.
44. D'autres actions ont dû être **différées**, dont la présentation d'un rapport européen global sur la criminalité, l'établissement de normes communes concernant les compétences des enquêteurs financiers (envisagé pour 2009), et l'adoption d'une décision-cadre sur la participation à une organisation criminelle, qui a fait l'objet

d'un accord politique lors du Conseil JAI de juin 2006 mais n'a pas encore été formellement adoptée en raison d'une réserve parlementaire dans un État membre.

#### *1.3.4. Coopération policière et douanière*

45. Les progrès dans ce domaine ont été **insuffisants**. Après mûre réflexion, la Commission a conclu que certaines actions **n'étaient plus faisables** (comme la communication sur la lutte contre le trafic transfrontière de marchandises interdites ou réglementées), ou avaient été supplantées par d'autres actions (comme la proposition de directive concernant l'amélioration de la sécurité des transports et le renforcement de la sécurité par la création d'un espace de coopération policière et judiciaire en matière de réseaux transeuropéens de transport, supplantée par l'initiative mentionnée au point 58 ci-dessous). D'autres mesures ont été **reportées**.
46. En 2007, le Conseil a présenté son rapport sur la mise en œuvre et l'évaluation du programme de travail relatif à la coopération douanière pour la période 2004-2006.
47. Les discussions menées par la Commission concernant l'élaboration d'une méthode commune et la mise sur pied d'opérations policières et douanières communes de courte durée et/ou d'équipes multidisciplinaires communes sont toujours en cours.
48. La proposition allemande relative à un **réseau d'autorités anticorruption européennes** a fait l'objet d'un accord politique au Conseil en juin 2007. L'adoption de cette proposition étant attendue pour 2008, après prise en compte de l'avis du Parlement européen, la création de ce réseau a dû être reportée.
49. Les travaux de mise en œuvre des conclusions de 2004 du Conseil relatives à la lutte contre la criminalité organisée dans les **Balkans occidentaux** progressent. La nouvelle convention de la SECI (Initiative de coopération pour l'Europe du Sud-Est), qui permettra une coopération plus étroite entre celle-ci et Europol, est en cours de finalisation en vue de son adoption sous la présidence slovène.

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

50. La Commission souhaite coordonner les efforts déployés dans les États membres et s'assurer que des systèmes d'alerte et d'information efficaces soient mis sur pied pour protéger les principaux éléments des infrastructures critiques. Une proposition législative de la Commission portant création d'un **réseau d'alerte relatif aux infrastructures critiques (CIWIN)**, prévue à l'origine pour 2005, **a été reportée** et pourrait être présentée avant fin 2008. Un système prototype a été livré en janvier 2008 et présenté aux États membres.

#### *1.3.6. Prévention de la criminalité en général*

51. **Les évolutions sont permanentes dans ce domaine.** Plusieurs groupes d'experts se sont réunis ces deux dernières années pour discuter de la création d'instruments européens permettant de recueillir, d'analyser et de comparer des informations sur la criminalité et la victimisation, tout en tenant compte des tendances observées dans les différents États membres. Ces groupes étudient la possibilité d'utiliser différents outils à ces fins. Des actions spécifiques ont été menées, notamment pour prévenir la violence dans le sport (hooliganisme): la Commission a organisé une conférence de haut niveau sur ce sujet les 28 et 29 novembre et a participé activement aux

différents groupes d'experts chargés d'étudier la sécurité et la sûreté lors des manifestations sportives.

#### **1.4. Renforcer la justice**

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

52. Les progrès dans ce domaine ont été **satisfaisants**. La coopération judiciaire en matière tant civile que pénale pourrait être encore renforcée par l'accroissement de la confiance mutuelle et l'émergence progressive d'une culture judiciaire européenne fondée sur la diversité des systèmes juridiques des États membres et sur l'unité par le droit européen.

53. Le **réseau européen de formation judiciaire** (REFJ) a été créé officiellement conformément au droit belge en 2006. L'Institut européen de formation («European Training Institute» ou «ETI») et le REJF organisent régulièrement des séminaires UE visant à promouvoir la coopération entre les professionnels du droit afin de mettre en place de meilleures pratiques.

54. Une communication de la Commission **relative à la création d'un forum de discussion sur les politiques et les pratiques de l'UE en matière de justice** a été adoptée le 4 février 2008. Ce forum réunira des praticiens de la justice, des représentants des instances judiciaires et des universitaires en vue de fournir à la Commission des observations et des contributions utiles dans le cadre du mécanisme d'évaluation.

##### *1.4.2. Coopération judiciaire en matière pénale*

55. Le taux de réalisation dans ce domaine d'action est **relativement faible**.

56. Le calendrier de certaines actions (comme la proposition relative aux décisions de déchéance du droit de conduire, la proposition complétant le mandat européen d'obtention de preuves et le livre vert sur l'utilisation des éléments de preuve) a dû être revu pour tenir compte d'éventuelles évolutions institutionnelles dans ces domaines.

57. Dans certains cas, les actions ont été supplantées par d'autres mesures considérées comme plus appropriées (comme le livre vert et la proposition relatifs aux jugements par défaut, après la présentation d'une initiative législative par la présidence slovène). Dans d'autres cas, il a été jugé inopportun de légiférer au niveau de l'UE car la valeur ajoutée d'une telle approche n'était pas suffisamment démontrée (par exemple, à la lumière des résultats de l'analyse d'impact de la proposition concernant la protection des témoins et des collaborateurs de justice).

58. Le 19 mars 2008, la Commission a adopté une proposition de directive visant à faciliter l'**application transfrontière de la législation dans le domaine de la sécurité routière** par des mesures techniques qui permettront d'identifier et, partant, de sanctionner les conducteurs de l'UE pour les infractions qu'ils commettent dans un État membre autre que celui dans lequel leur véhicule est enregistré.

59. Le 11 juillet 2007, la Commission a adopté le second rapport sur l'application de la **décision-cadre du Conseil relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise** entre États membres.
60. Le rapport sur la mise en œuvre de la décision-cadre de 2003 relative à l'exécution des décisions de gel de biens ou d'éléments de preuve a dû être reporté à 2008 en raison de la non-transmission des informations par plusieurs États membres.
61. La proposition de la Commission 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** (convention de Varsovie) au nom de la Communauté européenne ne progressant pas au Conseil en raison de désaccords entre États membres, son adoption a dû être différée.
62. En ce qui concerne la proposition de la Commission relative à la conclusion du protocole des Nations unies contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, des retards sont survenus en raison de la nécessité d'attendre la mise en œuvre des dispositions législatives concernées par les États membres, notamment la directive 91/477/CE et le projet de règlement relatif à un système d'autorisation d'exportation et d'importation d'armes à feu. La ratification du protocole des Nations unies sur les armes à feu sera donc possible lorsque les dispositions de la directive auront été transposées en droit national (d'ici 2010) et que le règlement aura été adopté et sera entré en vigueur (ce qui ne devrait pas être le cas avant fin 2009).

#### 1.4.3. *Coopération judiciaire en matière civile*

63. Des **progrès notables** ont été accomplis dans ce domaine.
64. Le **règlement sur la loi applicable aux obligations non contractuelles («Rome II»)** a été adopté par le Parlement européen et le Conseil le 11 juillet 2007.
65. La Commission a en outre adopté, le 7 février 2007, le livre vert sur la révision de l'acquis concernant le cadre commun de référence dans le domaine du droit européen des contrats à la consommation. L'adoption du second livre vert sur l'exécution effective des décisions judiciaires dans l'Union européenne, concernant la transparence du patrimoine des débiteurs, a eu lieu le 6 mars 2008.
66. La **directive sur certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale** devrait être formellement adoptée avant juin 2008 à la suite d'un accord en deuxième lecture entre les colégislateurs (le Parlement européen ayant approuvé la position commune du Conseil le 23 avril 2008).
67. En novembre 2007, les négociations relatives à la convention sur les obligations alimentaires ont abouti à un accord définitif lors de la 21<sup>e</sup> session plénière (diplomatique) de la Conférence de La Haye de droit international privé. La nouvelle **convention de Lugano sur la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale**, conclue entre la Communauté, la Norvège, l'Islande et la Suisse, a été signée le 30 octobre 2007. La Commission a déjà proposé sa ratification par la Communauté.

## 2. SUIVI DE LA TRANSPOSITION AU PLAN NATIONAL

### 2.1. Méthodologie

68. 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 était le **31 mars 2008**.
69. Le tableau figurant à l'annexe 2 porte sur l'ensemble des instruments dont le délai de transposition a expiré à la date butoir.
70. 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.

### 2.2. Suivi par politique

#### 2.2.1. Lignes directrices générales

71. Sur le plan des **droits fondamentaux**, la directive 95/46/CE relative à la protection des données à caractère personnel a atteint ses objectifs. Certains États membres n'ont cependant toujours pas intégré plusieurs dispositions importantes de cette directive, tandis que d'autres ne l'ont pas transposée ou appliquée conformément à ses dispositions. Plusieurs procédures d'infraction ont été ouvertes pour non-respect ou application incorrecte, un État membre étant poursuivi devant la Cour de justice.

#### 2.2.2. Citoyenneté de l'Union

72. Depuis le 30 avril 2006, l'importante 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. Après quelques retards initiaux, les États membres ont redoublé leurs efforts de transposition. Un certain nombre d'entre eux n'ont toutefois rempli leur obligation de communication que partiellement. Plusieurs procédures d'infraction à l'encontre d'États membres restent donc ouvertes, dont certaines ont atteint la phase contentieuse<sup>10</sup>.

73. En ce qui concerne l'ancienne législation communautaire relative à la libre circulation des personnes, consolidée par la directive 2004/38/CE, des procédures d'infraction pour non-respect ou mauvaise application sont encore pendantes pour trois États membres. Toutes ces affaires ont atteint la phase précontentieuse, allant jusqu'au stade de l'avis motivé au titre de l'article 228 CE.

#### 2.2.3. Asile, migrations, frontières

74. Dans le domaine de l'**asile**, la notification des mesures de transposition est généralement **assez lente**. La directive relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile a désormais été transposée de manière satisfaisante dans la

---

<sup>10</sup> Si les «anciens» instruments de libre circulation ont expiré, leurs dispositions ont été reprises et consolidées par la directive 2004/38/CE.

majorité des États membres. Neuf États membres n'ont toutefois pas encore rempli leur obligation de communication pour ce qui est de la directive concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les réfugiés ou les personnes qui ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts. Les mesures de transposition complète de la directive plus récente relative aux procédures d'asile n'ont pas été communiquées par treize États membres.

75. En matière de **migration légale**, les efforts ont porté sur l'accélération de la notification des mesures de transposition des directives «droit à la réunification familiale» et «statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée». Toutefois, plus de deux ans après l'expiration du délai de transposition, un État membre n'a pas encore rempli son obligation de communication pour la première de ces directives, tandis que trois ne l'ont pas fait pour la seconde. La Cour a condamné la plupart de ces États membres pour non-communication. Pour trois directives, à savoir la directive relative aux conditions d'admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'études ou d'activités similaires, la directive sur les conditions d'admission des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique et la directive 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, respectivement trois, dix et deux États membres sont à la traîne par rapport au délai de transposition.
76. En matière d'immigration illégale, des progrès ont été accomplis pour mener à bien la transposition des trois instruments les moins récents<sup>11</sup>. En ce qui concerne les instruments plus récents, la **progression de la transposition est contrastée**. Trois États membres semblent rencontrer des difficultés particulières pour transposer intégralement la directive concernant l'assistance au transit dans le cadre de mesures d'éloignement par voie aérienne, et ont été condamnés par la Cour pour défaut de communication. Quant à la directive concernant l'obligation pour les transporteurs de communiquer les données relatives aux passagers, deux États membres restent à la traîne par rapport au délai de transposition.

#### 2.2.4. Sécurité

77. 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.**
78. 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

---

<sup>11</sup> À savoir la directive sur la reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement des ressortissants de pays tiers, la directive visant à compléter la convention d'application de l'accord de Schengen et la directive concernant l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers.

mesures nationales pertinentes. En ce qui concerne la décision-cadre relative aux modalités de coopération entre les cellules de renseignement financier, on peut considérer qu'une majorité d'États membres respecte, pour l'essentiel, la plupart des exigences principales de cette décision.

79. 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

80. Tout comme dans le domaine de la sécurité (point 2.2.4 ci-dessus), l'évaluation de la mise en œuvre au niveau national dans ce domaine d'action est difficile en raison de la nature des instruments adoptés et des pouvoirs limités de la Commission et de la Cour de justice.
81. En matière de **reconnaissance mutuelle**, le mandat d'arrêt européen est opérationnel dans tous les États membres, même si des efforts restent à faire par nombre d'entre eux pour se conformer pleinement à la décision-cadre.
82. La mise en œuvre de la décision-cadre relative à l'exécution des décisions de gel de biens ou d'éléments de preuve demeure décevante. Plus de deux ans après l'expiration du délai de mise en œuvre, douze États membres n'ont pas encore rempli, ou seulement partiellement, leur obligation de communication.
83. Aucune donnée n'est encore disponible concernant la décision-cadre relative aux sanctions pécuniaires.
84. 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 sur les instruments relatifs à la protection contre la contrefaçon de l'euro, à la corruption dans le secteur privé et aux instruments et produits du crime font généralement état d'une transposition insatisfaisante dans les États membres évalués. De plus, le nombre d'États membres qui n'ont pas encore rempli leur obligation de communication varie mais reste élevé.
85. Quant à la décision-cadre relative à la lutte contre le terrorisme, tous les États membres ont communiqué leurs mesures de transposition. La mise en œuvre des principales dispositions peut être jugée satisfaisante, même si des lacunes subsistent.
86. Quatre autres États membres de l'UE-12<sup>12</sup> ont réalisé une avancée en ratifiant la convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes et ses protocoles. Le deuxième protocole n'est malheureusement pas encore entré en vigueur, faute de ratification par un État membre.

---

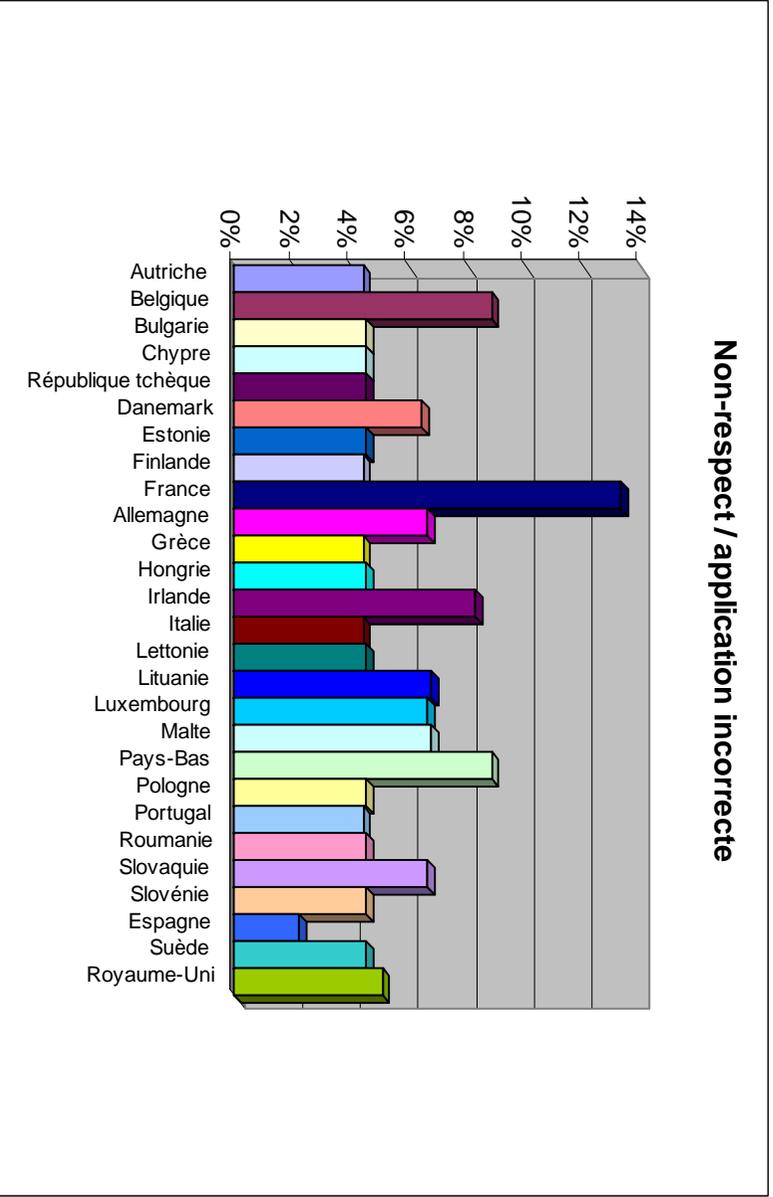
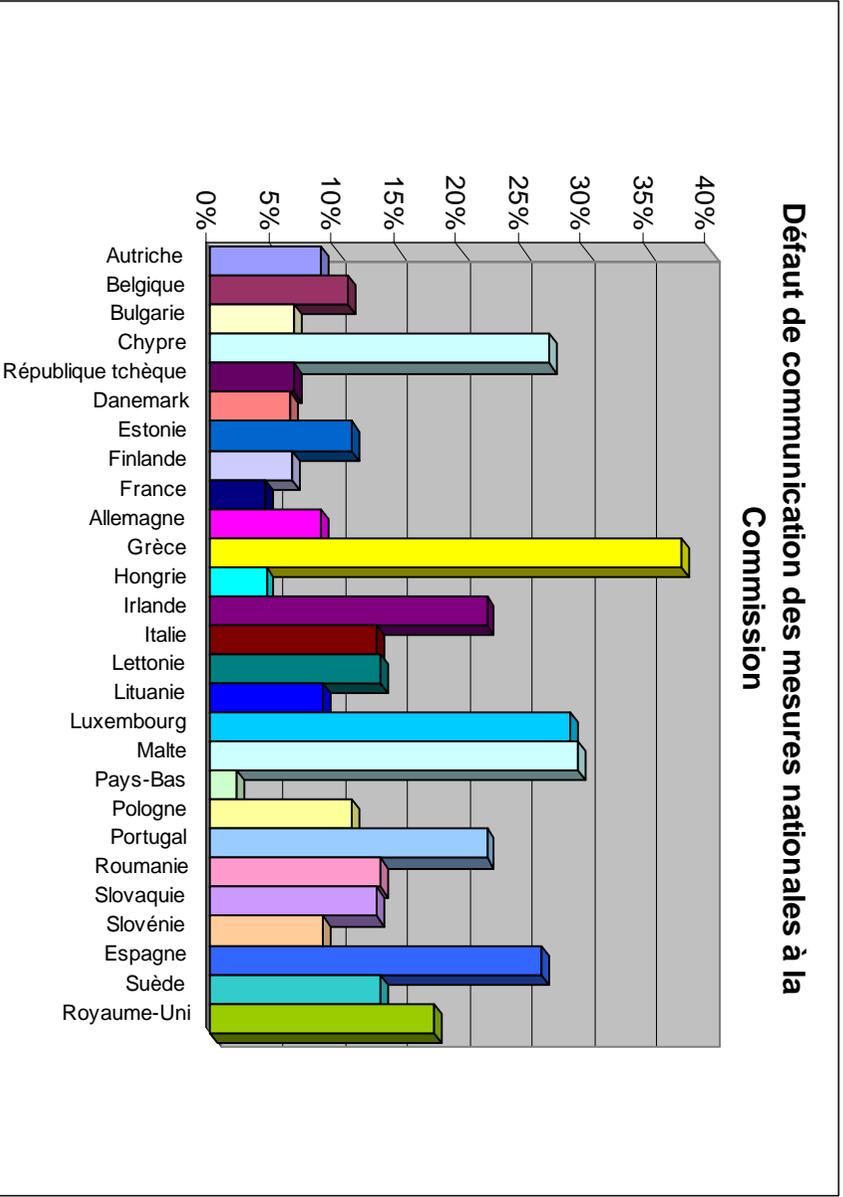
<sup>12</sup> Cette appellation désigne les États membres ayant adhéré à l'UE en 2004 et en 2007.

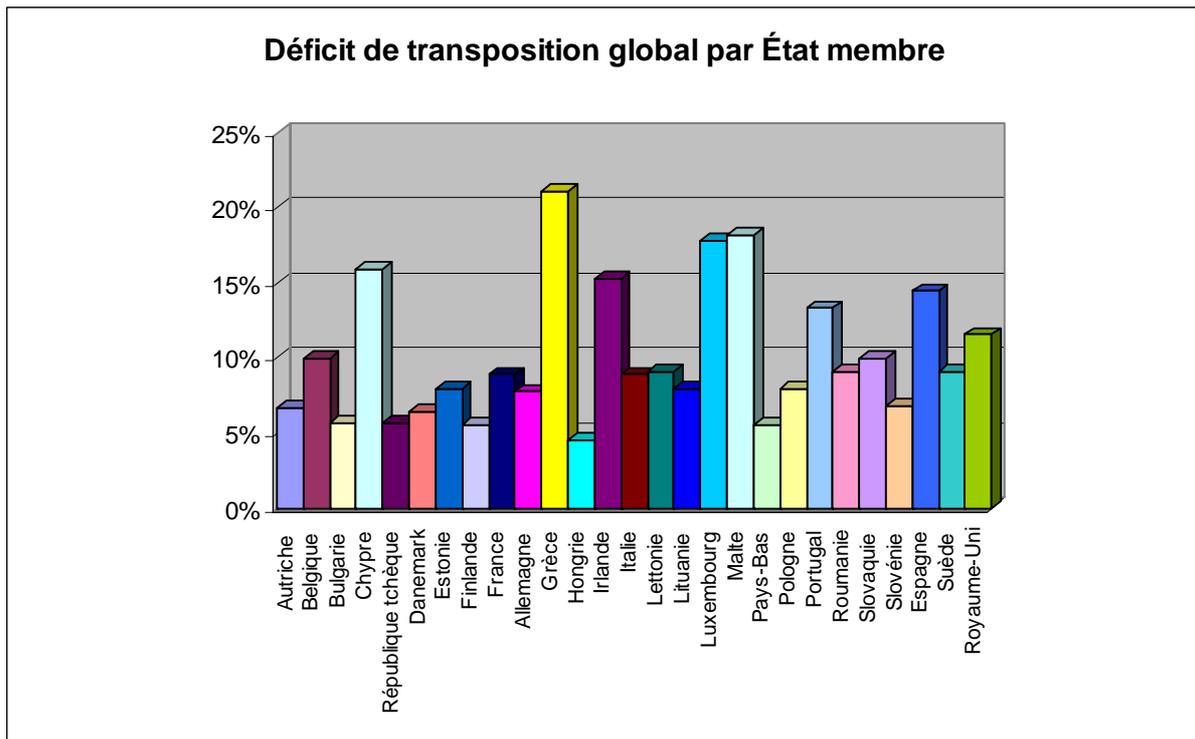
#### 2.2.5.2. Justice civile

87. La transposition de deux directives relatives à l'aide judiciaire et à l'indemnisation des victimes de la criminalité a progressé, un État membre paraissant toutefois rencontrer des difficultés particulières.
88. Le niveau global d'application de deux règlements - l'un concernant la coopération entre les juridictions des États membres dans le domaine de l'obtention des preuves en matière civile ou commerciale, l'autre portant sur la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale – peut être jugé satisfaisant.

### 2.3. Suivi par État membre

89. 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

90. Le troisième rapport annuel de suivi concernant le plan d'action de La Haye confirme, dans les grandes lignes, les tendances observées dans les rapports précédents.
91. Comme en 2005 et en 2006, **les progrès ont été insuffisants, notamment dans les domaines relevant principalement du «troisième pilier»**, tels que la prévention de la criminalité organisée et la lutte contre celle-ci, la coopération policière et douanière et la coopération judiciaire en matière pénale. Le seul domaine du troisième pilier dans lequel des progrès notables ont été enregistrés est la **lutte contre le terrorisme**, qui demeure effectivement l'une des principales priorités politiques dans le domaine de la justice et des affaires intérieures.
92. Comme en 2005 et en 2006, le taux de réalisation est le plus élevé pour les actions du **«premier pilier»**. **Des avancées importantes** ont été réalisées dans les domaines bénéficiant d'une priorité politique élevée, comme les migrations, la gestion des frontières et la coopération judiciaire en matière civile.
93. En ce qui concerne les instruments juridiques relevant du titre IV du traité CE, certains États membres (comme l'Allemagne ou l'Italie) ont accompli des progrès considérables en matière de communication des mesures nationales de transposition, en comparaison de la situation constatée dans le rapport de l'année dernière. La situation reste néanmoins décevante pour un certain nombre d'États membres qui n'ont pas respecté le délai de transposition, les retards de transposition excédant souvent un an et atteignant parfois plusieurs années.
94. 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, qui atteignent parfois plusieurs années, ont donné lieu, faute de transposition des instruments de l'UE au niveau national, 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.

95. Bien que plusieurs motifs expliquent le ralentissement global des progrès en 2007, 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 ses rapports précédents, ainsi que la **nécessité d'améliorer la prise de décisions** dans ces domaines.
96. En vue de **relancer l'action de l'UE et de lui donner un nouvel élan**, notamment dans les domaines dans lesquels peu de progrès ont été accomplis ces dernières années, la Commission entend présenter courant 2009 une **communication sur l'avenir des politiques en matière de justice, de liberté et de sécurité**. Cette communication servira de base pour la négociation et l'élaboration du nouveau programme pluriannuel dans le domaine JLS pour la période 2010-2014 et succédera aux programmes de Tampere et de La Haye.
97. La **communication sur l'immigration** et le plan d'action en matière d'asile adoptés le 17 juin constitueront le point de départ des discussions sur les futurs développements dans ces domaines, dont les résultats seront ensuite intégrés dans la communication de 2009 sur le nouveau programme pluriannuel.