

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen — Programme de La Haye: Dix priorités pour les cinq prochaines années — Un partenariat pour le renouveau européen dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice»

[COM(2005) 184 final]

(2006/C 65/22)

Le 1^{er} avril 2005, la Commission a décidé, conformément à l'article 262 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales et citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 14 novembre 2005 (rapporteur: M. PARIZA).

Lors de sa ...session plénière des 14 et 15 décembre 2005 (séance du 15 décembre 2005), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 98 voix pour, 2 voix contre et 7 abstentions.

1. Introduction

1.1 Le Conseil européen tenu les 4 et 5 novembre 2004 a approuvé le deuxième programme pluriannuel pour la création d'un espace commun de liberté, de sécurité et de justice dans l'Union européenne: le programme de La Haye⁽¹⁾. Le programme définit les orientations générales et spécifiques pour les cinq prochaines années (2005-2009) en ce qui concerne les politiques développant l'espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ).

1.2 Le Conseil européen a demandé à la Commission européenne de présenter un «Plan d'action» visant à traduire en actions concrètes les orientations présentées dans le programme de La Haye. Le 10 mai 2005, la Commission européenne a ainsi publié une communication intitulée: «Programme de La Haye: Dix priorités pour les cinq prochaines années — Un partenariat pour le renouveau européen dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice»⁽²⁾, qui présente les objectifs stratégiques pour les cinq années à venir et comporte un calendrier pour l'adoption du paquet des politiques et initiatives législatives prévues dans ces domaines.

2. Conclusions

2.1 Cinq ans après Tampere, les objectifs prévus n'ont pas été atteints. L'UE n'est toujours pas un espace commun de liberté, de justice et de sécurité. Bien que le Programme de La Haye soit moins ambitieux, ses objectifs sont très importants.

2.2 La création d'un vrai espace de liberté, de sécurité et de justice requiert un juste équilibre entre les trois dimensions. Or le Programme de La Haye ne préserve pas suffisamment cet équilibre. Les politiques qui viendraient à être adoptées en matière de sécurité doivent protéger les valeurs de liberté et de justice. Le CESE estime que la protection des droits fondamentaux garantis par la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales et par la Charte euro-

péenne des droits fondamentaux de l'UE doit constituer la base de ces politiques.

2.3 Le CESE souhaite que la politique de sécurité soit efficace et défende les citoyens dans une société libre et ouverte, placée sous l'autorité de la loi et de la justice, dans le cadre d'un état de droit. Le jour où au nom de la lutte contre le terrorisme, des législations disproportionnées sacrifiant sur l'autel de la sécurité les droits de l'homme seront adoptées, nous offrirons alors aux terroristes leur première victoire. La société civile européenne doit jouer un rôle décisif et actif à cet égard.

2.4 Le CESE souhaite voir se développer la citoyenneté de l'Union européenne, qui doit être une citoyenneté active. Nous proposons une citoyenneté de meilleure qualité, plus ouverte, égalitaire et favorable à l'intégration sans aucune forme de discrimination.

2.5 Il faut que l'Union européenne dispose d'une procédure commune d'asile et d'un statut uniforme conçus sur la base de respect de la Convention de Genève.

2.6 L'UE doit pouvoir disposer d'une politique commune d'immigration avec une législation harmonisée, non seulement afin de prévenir l'immigration clandestine et de lutter contre les réseaux criminels de trafic d'êtres humains, mais également pour l'admission de nouveaux migrants au travers de procédures légales, transparentes et souples.

2.7 Il faut assurer aux migrants et aux demandeurs d'asile un traitement juste, respectueux du droit humanitaire, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et de la législation contre la discrimination. Il faut également développer des politiques d'accueil et d'intégration.

2.8 Le programme de La Haye doit renforcer la liberté, la sécurité et la justice et consolider l'efficacité, la légitimité, la confiance mutuelle, la légalité et la proportionnalité. Pour ce faire, l'on doit utiliser l'acquis communautaire et tous les rouages institutionnels disponibles.

⁽¹⁾ Le Programme de La Haye: renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne, Conseil, JO CE C53, du 3.3.2005.

⁽²⁾ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur le programme de La Haye: Dix priorités pour les cinq prochaines années - Un partenariat pour le renouveau européen dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice COM(2005) 184 final, Bruxelles, du 10.5.2005.

2.9 Il faut résoudre le problème de la complexité juridique et institutionnelle actuelle de ces politiques. Le fait que nombre de ces questions continuent de relever du domaine intergouvernemental (3^{ème} pilier) compromet l'efficacité de ces politiques et limite les possibilités de la méthode communautaire. Le projet de Traité constitutionnel apporte une réponse efficace et cohérente à de nombreux problèmes qui se posent en matière de coopération pour les questions de liberté, de sécurité et de justice.

2.10 Bien que le projet de Traité constitutionnel contienne de nouvelles bases juridiques pour le développement de ces politiques, le Traité actuel comporte des instruments utiles qui doivent être utilisés.

2.11 L'espace européen de justice doit être fondé sur la confiance et la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires. De nouveaux instruments législatifs sont également nécessaires

2.12 Il est nécessaire de garantir que chacune des mesures législatives développées en rapport avec la «sécurité» feront l'objet d'une évaluation exhaustive et régulière, ainsi que d'un contrôle démocratique par le Parlement européen et la Cour de justice des Communautés européennes. Ce n'est qu'ainsi que l'on parviendra à instaurer vraiment un espace commun de liberté, de sécurité et de justice dans l'Union européenne.

2.13 Aucun des objectifs consacrés dans le Programme de La Haye et dans le plan d'action de la Commission européenne ne peut être atteint sans les ressources financières appropriées. Trois programmes cadres ont été présentés par la Commission européenne (en avril 2005) et font l'objet d'avis ⁽³⁾ du CESE.

3. Observations générales

3.1 Après la communautarisation de la justice et des affaires intérieures engagée avec l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam en 1999, le Conseil européen de Tampere (15 et 16 octobre 1999) a adopté le premier programme pluriannuel relatif à ces politiques — le Programme de Tampere.

3.2 Cinq années après, les progrès accomplis sur la voie de la création d'un espace commun de liberté, de sécurité et de justice ont été considérables. De l'avis du Conseil, «*Les fondements d'une politique commune en matière d'asile et d'immigration ont été posés, l'harmonisation des contrôles aux frontières a été préparée, la coopération policière s'est améliorée, et les travaux préparatoires en vue d'une coopération judiciaire reposant sur le principe de la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires et des jugements ont bien avancé*» ⁽⁴⁾.

3.3 Toutefois, le dernier bilan semestriel de la Commission européenne, qui est le «marqueur» permettant d'évaluer les progrès réalisés à la fin du premier semestre 2004 ⁽⁵⁾, laisse

entrevoir que le niveau de convergence atteint dans les différents domaines politiques n'est pas celui que l'on avait espéré.

3.4 Il faut savoir qu'il est très difficile d'adopter des politiques communes et des règles harmonisées dans les domaines de la liberté, de la sécurité et de la justice: les systèmes juridiques, les orientations politiques et parfois les intérêts nationaux sont différents. Toutefois, l'expérience de l'intégration européenne dans d'autres politiques montre qu'avec une volonté politique des États membres et un rôle moteur clairement assumé par la Commission, il est possible de surmonter les obstacles.

3.5 Pour le CESE, le bilan global est insuffisant. Les objectifs spécifiques fixés à Tampere sont nombreux à ne pas avoir été atteints et la qualité de bon nombre de politiques adoptées n'est pas celle escomptée.

3.6 Le programme de La Haye a désormais pris le relais avec pour tâche difficile celle de consolider et de donner un élan à la création d'un espace commun de liberté, de sécurité et de justice. Les défis sont divers et d'une nature complexe ⁽⁶⁾.

3.7 À la différence du programme de Tampere, celui de La Haye ne comporte pas de politiques innovantes. Il s'inscrit dans une perspective peu ambitieuse, à laquelle préside la nécessité d'appliquer et d'évaluer de manière plus effective des politiques déjà existantes en matière de liberté, de sécurité et de justice.

3.8 Il ne prévoit pas non plus les instruments nécessaires pour surmonter avec succès les obstacles qui ont empêché de parvenir à une convergence accrue des politiques. Le CESE estime qu'en raison du peu d'ambition de ce programme, l'on ne pourra pas aboutir à un cadre législatif cohérent, de qualité, global et effectif, qui soit de nature à garantir «un équilibre approprié entre liberté, sécurité et justice».

3.9 Ces obstacles ont toujours leurs racines dans les politiques des États membres: manque d'efficacité, de solidarité, de transparence, de confiance mutuelle, de proportionnalité et d'équilibre entre les trois volets de la liberté, de la sécurité et de la justice.

3.10 Le CESE se félicite que la Commission européenne ait placé la défense et la garantie des droits fondamentaux ainsi que de la promotion de la citoyenneté en tête des dix priorités de son plan d'action pour le développement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice dans les cinq prochaines années.

3.11 Il faut souligner un aspect positif, à savoir que parallèlement à l'approbation du programme de La Haye, il a été décidé d'appliquer la codécision et le vote à la majorité qualifiée à toutes les mesures du Titre IV, ce qui suppose l'élimination d'au moins une des entraves les plus importantes qui ont existé jusqu'à présent. Il est toutefois à regretter que l'immigration régulière soit exclue du champ d'application de cette mesure.

⁽³⁾ Citer les avis SOC/210, 211 et 212 (rapporteur: M^{me} LE NOUAIL MARLIERE et M. CABRA DE LUNA).

⁽⁴⁾ Programme de La Haye, *op. Cit.*, Introduction.

⁽⁵⁾ Communication de la Commission, concernant un espace de liberté, de sécurité et de justice: bilan du programme de Tampere et orientations futures, COM(2004) 401 final, Bruxelles, le 2.6.2004.

⁽⁶⁾ Il faut tenir compte du fait que le Danemark, l'Irlande et le Royaume-Uni ont négocié des protocoles spéciaux qui font partie du Traité d'Amsterdam et qui leur confèrent la possibilité de rester en dehors des politiques adoptées dans le cadre du Titre IV du Traité CE.

3.12 Dans ses orientations spécifiques, le programme de La Haye mélange à tort les éléments propres à la dimension de la sécurité avec ceux qui relèvent de la liberté. Les politiques directement liées à la sécurité sont clairement prioritaires et s'immiscent dans des aspects relatifs à la liberté et à la justice. C'est le cas par exemple des initiatives basées sur l'introduction de systèmes de biométrie et de nouvelles technologies, l'interopérabilité des bases de données, un contrôle accru des frontières intérieures et extérieures ainsi qu'une lutte plus efficace contre l'immigration irrégulière, qui sont autant de questions regroupées paradoxalement sous le thème «renforcer la liberté».

3.13 Un vrai renforcement de la liberté, de la sécurité et de la justice doit se faire dans le plus strict respect d'un juste équilibre entre les trois dimensions afin de ne pas porter atteinte aux valeurs fondamentales (droits de l'homme et libertés publiques) et aux principes démocratiques (état de droit) partagés dans toute l'Union. La liberté ne doit pas être reléguée au second plan derrière la sécurité. Certaines propositions politiques sont de nature à reproduire une erreur qui a été commise à des époques antérieures: sacrifier la liberté pour améliorer la sécurité. L'histoire nous a démontré que les sociétés ouvertes et libres sont plus efficaces en matière de défense de la sécurité. La protection des droits de l'homme fondamentaux est à la base des valeurs que nous Européens nous partageons aujourd'hui. Le jour où, au nom de la lutte contre le terrorisme, des législations disproportionnées qui sacrifient sur l'autel de la sécurité les droits de l'homme seront adoptées, sera celui de la première victoire des terroristes. La valeur qui nous rend forts face à eux est précisément celle de la liberté. Les politiques européennes doivent être efficaces et pour la sécurité et pour la protection de droits fondamentaux et de la liberté.

3.14 L'on peut également observer ce manque d'équilibre des politiques communautaires dans les perspectives financières, la sécurité absorbant la majeure partie des budgets (7).

3.15 Le programme de La Haye doit promouvoir, renforcer et consolider l'efficacité, la légitimité, la confiance mutuelle, l'égalité, la proportionnalité et un équilibre approprié entre la liberté, la sécurité et la justice. Il faut surmonter la complexité juridique et institutionnelle actuelle et garantir un contrôle démocratique strict et adéquat des politiques relatives à la sécurité par le Parlement européen ainsi qu'une surveillance juridictionnelle par la Cour de justice européenne du Luxembourg.

3.16 Promouvoir et protéger rigoureusement la liberté est la manière la plus efficace de relever les défis auxquels l'Union européenne est confrontée en ce 21^{ème} siècle, y compris pour faire face aux menaces terroristes.

3.17 Les organisations des droits de l'homme et l'ensemble des organisations de la société civile ont un rôle très important à jouer dans la mise en oeuvre des politiques découlant du programme de La Haye.

3.18 Aussi le CESE va-t-il continuer à promouvoir une politique de partenariat avec les partenaires sociaux et les organisations de la société civile afin de garantir au sein de l'Union européenne un juste équilibre dans l'exécution du programme de La Haye, dès lors que la liberté, la sécurité et la justice font

partie de l'intérêt général de la société, que les entreprises, les partenaires sociaux et les ONG partagent.

3.19 La période d'incertitude qui s'est ouverte après les référendums tenus en France et aux Pays-Bas implique un nouveau défi pour la mise en oeuvre des politiques d'immigration et d'asile et pour le traitement de toutes les questions couvertes par le plan d'action du programme de La Haye. Le projet de Traité constitutionnel jette de nouvelles bases juridiques pour la mise en oeuvre de ces politiques, mais le traité en vigueur comporte également des instruments utiles qui doivent être utilisés.

4. Observations particulières sur le renforcement de la liberté, de la sécurité et de la justice

4.1 Renforcer la liberté

4.1.1 Le respect des droits fondamentaux et des libertés publiques est l'un des piliers majeurs du projet d'intégration européenne et l'un des principaux desseins de l'Union. La création d'un espace commun de liberté, de sécurité et de justice doit reposer sur le respect absolu de la dimension de la liberté consacrée, entre autres éléments clés, par la Convention européenne pour la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et la Convention sur le statut des réfugiés de Genève.

4.1.2 Le Programme de La Haye fait état de l'accueil favorable par le Conseil européen de la proposition d'élargissement du mandat de l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes pour en faire une Agence des droits fondamentaux chargée de la protection et de la promotion de ces droits. La Commission européenne a publié à la fin du mois de juin 2005 une proposition de règlement (8) pour l'établissement de cette agence. Celle-ci jouera un rôle clé pour ce qui est de la dimension de la liberté, en fournissant aux institutions communautaires et aux États membres les moyens de s'acquitter de l'obligation de respecter les droits fondamentaux dans l'élaboration et l'application des politiques communautaires. Elle représentera également un point de contact excellent avec la société civile.

4.1.3 Citoyenneté de l'Union

4.1.3.1 Le développement d'une citoyenneté européenne d'une plus grande qualité, d'une citoyenneté active, plus ouverte, favorable à l'intégration et égalitaire, suppose l'élimination des obstacles qui gênent encore l'exercice de droits déjà définis et requiert dans le même temps un élargissement des droits pour certains volets spécifiques.

4.1.3.2 L'exercice de certains droits, liés à la citoyenneté européenne, tels que la libre circulation dans l'UE et le droit de vote et d'éligibilité aux élections locales et européennes, est encore difficile. Il y a lieu de mettre en oeuvre des mesures permettant d'éliminer les difficultés auxquelles il se heurte. De même, les directives contre la discrimination n'ont pas été transposées de manière appropriée dans certaines législations nationales.

(7) Voir les avis SOC/210, 211, 212 (rapporteurs: Mme KING, Mme LE NOUAIL MARLIERE et M. CABRA DE LUNA).

(8) Voir la communication de la Commission (COM(2005) 280 final, sur laquelle le CESE a émis un avis (SOC/216).

4.1.3.3 Les citoyens des nouveaux États membres doivent pouvoir jouir sans tarder de l'ensemble des droits de citoyenneté établis dans l'Union. La limitation temporaire de ces droits en ce qui les concerne est une anomalie à laquelle il faut rapidement remédier. Ces restrictions occasionnent à ces citoyens de nombreux problèmes d'ordre professionnel et social et représentent une discrimination inacceptable faisant d'eux des «citoyens de seconde catégorie».

4.1.3.4 Le CESE a proposé ⁽⁹⁾ que la citoyenneté de l'Union soit attribuée sur la base d'un nouveau critère, à savoir que les ressortissants des pays tiers résidant de manière stable et disposant d'un statut de résidents de longue durée puissent également accéder à cette citoyenneté. Les droits de citoyenneté, en particulier les droits politiques aux élections municipales, sont un facteur fondamental d'intégration des immigrés.

4.1.3.5 L'intégration des immigrés et d'une importance cruciale pour la cohésion sociale au sein des États membres. Ce n'est pas assuré, il existe un risque d'exclusion sociale et d'aliénation de 6 immigrés, de leurs enfants et petits-enfants qui sont nés et ont grandi dans l'union européenne.

4.1.4 Un espace d'asile commun ⁽¹⁰⁾

4.1.4.1 L'Union européenne s'accorde un nouveau délai de cinq ans pour atteindre un objectif qui a déjà été fixé il y a de cela cinq ans: se doter d'une procédure commune et d'un statut uniforme pour les personnes bénéficiant de l'asile ou d'une protection subsidiaire. Réaliser cet objectif dans ce nouveau délai de cinq ans semble possible mais il est évident qu'il faudra vaincre les résistances qui se sont manifestées jusqu'à présent en la matière pour pouvoir prendre toutes les mesures nécessaires. Par ailleurs, s'il importe d'avancer sans tarder, il est tout aussi important de le faire sur la base de contenus qui soient en accord avec les droits fondamentaux liés à l'asile. Le système de vote à la majorité qualifiée au Conseil et la codécision du Parlement européen permettront d'adopter une législation de meilleure qualité.

4.1.4.2 Il est prévu dans le plan d'action de procéder à une évaluation en 2007 de la transposition et de l'application des instruments déjà existants en matière d'asile. Cette évaluation est certainement indispensable à la lumière des disparités qui sont apparues dans la transposition et l'application des directives en vigueur (protection temporaire, normes minimales d'accueil, Dublin II). L'objectif de conformité de l'application des instruments en vigueur avec les obligations émanant des conventions internationales sur les droits de l'homme et la Convention de Genève de 1951 devrait guider l'exercice d'évaluation.

4.1.4.3 Quant aux nouveaux instruments prévus, le CESE estime que tous les progrès en matière de coordination des pratiques dans le domaine du droit d'asile entre les États membres, le développement du statut de résident de longue durée pour les réfugiés, l'évaluation de l'application du Fonds européen pour les réfugiés, etc., sont positifs.

4.1.4.4 Toutefois, l'on a tort de prétendre que les demandes d'asile soient faites en dehors des frontières de l'UE. Le CESE est favorable à ce que l'UE assure dans les pays tiers la promotion de l'amélioration des normes de protection humanitaire mais l'exercice du droit internationalement reconnu permettant aux personnes qui ont besoin de protection d'accéder au territoire de l'UE pour demander l'asile ne doit pas pour autant être limité ou entravé.

4.1.5 Immigration légale et procédures d'admission

4.1.5.1 Cinq ans se sont écoulés depuis le Conseil de Tampere et pourtant l'objectif alors prévu de parvenir à une politique d'immigration commune pour toute l'Union européenne n'a toujours pas été atteint. L'on a quand même fait du chemin depuis lors, la Commission ayant élaboré de nombreuses propositions politiques et législatives et le Parlement adopté de nombreuses résolutions et initiatives; mais celles-ci n'ont pas été dûment prises en considération par le Conseil. Le CESE a quant à lui activement collaboré avec la Commission et le Parlement européen. Nous avons en effet émis de nombreux avis pour contribuer à ce que l'Union dispose d'une vraie politique commune et d'une législation harmonisée en la matière.

4.1.5.2 La politique commune d'immigration de l'Union européenne doit être positive pour tous:

- pour que les personnes qui arrivent aient leur chance et reçoivent un traitement équitable,
- pour les sociétés européennes d'accueil,
- ainsi que pour le développement des pays d'origine.

4.1.5.3 Au cours des prochaines années, les Européens auront besoin que de nouveaux migrants économiques contribuent au développement économique et social ⁽¹¹⁾ de l'UE. La situation démographique est telle que la stratégie de Lisbonne peut échouer si nous ne modifions pas les politiques d'immigration. Il faut en effet des politiques actives d'admission, tant pour les travailleurs très qualifiés que pour les moins qualifiés. Bien que chaque État membre ait ses propres besoins et caractéristiques, il manque dans tous les États membres des instruments politiques et législatifs permettant l'entrée légale de nouveaux migrants, qui permettrait de préserver les équilibres sur les marchés du travail.

4.1.5.4 Il est incompréhensible qu'au sein du Conseil de l'Union européenne, certains gouvernements aient opposé leur veto aux propositions législatives de la Commission et maintiennent les anciennes politiques restrictives des époques antérieures. Entre temps, l'économie souterraine et le travail illégal se développent, créant un véritable effet d'appel pour les migrants sans papiers. En l'absence de législation commune européenne, les États membres sont en train d'adopter de nouvelles législations avec des approches politiques très différentes, ce qui complique encore davantage le processus d'harmonisation. Ces approches politiques différentes et les divergences législatives qu'elles entraînent sont source de confusion et d'incertitude pour les citoyens.

⁽⁹⁾ Voir l'avis «l'accès à la citoyenneté européenne» dans le JO C 208, du 3.9.2003 (rapporteur: M. PARIZA CASTANOS).

⁽¹⁰⁾ Voir les avis sur l'asile élaborés par le CESE (depuis Tampere)

⁽¹¹⁾ Voir l'avis sur la communication de la Commission sur l'immigration, l'intégration et l'emploi (COM(2003) 336) dans le JO C 80 du 30.03.2004 (rapporteur: M. PARIZA CASTANOS).

4.1.5.5 Le Conseil de l'Union européenne doit abandonner la règle de l'unanimité et adopter ses décisions à la majorité qualifiée et la règle de la codécision du Parlement européen doit s'appliquer. Ce n'est qu'ainsi qu'une législation de qualité pourra être élaborée. Ce changement doit intervenir d'urgence, avant l'étude des nouvelles propositions législatives. Le degré d'harmonisation de la législation qui viendrait à être adoptée devra être élevé. Une législation européenne à caractère minimaliste, qui déléguerait au législateur national les aspects essentiels, ne ferait que faire perdurer les problèmes actuels.

4.1.5.6 Pour la nouvelle législation relative à l'admission des migrants, mieux vaut établir un cadre législatif global et horizontal que des normes sectorielles ⁽¹²⁾. La proposition de directive relative à l'admission des migrants que la Commission avait élaborée et que le CESE avait soutenue sous réserve de quelques modifications ⁽¹³⁾ reste une bonne proposition législative. Afin de la compléter, l'on pourrait élaborer des normes spécifiques pour des questions sectorielles et des conditions particulières. Une approche sectorielle visant uniquement l'admission de migrants hautement qualifiés, si telle devait être l'option du Conseil de l'Union européenne, ne sera pas utile pour réguler une grande partie des flux migratoires et serait en outre discriminatoire. Cette option peut certes paraître plus facile au Conseil mais elle s'éloigne des besoins européens.

4.1.5.7 Le projet de traité constitutionnel fixe les limites de la législation commune en prévoyant le droit pour les États membres de déterminer le nombre de migrants qu'ils veulent admettre sur leur territoire mais cette limitation ne fait pas obstacle à l'obtention d'un degré élevé d'harmonisation législative dans ce domaine. Il faut plutôt la considérer comme une incitation à gérer l'immigration économique au niveau national selon des procédures transparentes. L'autorité compétente en matière de délivrance des permis de travail et de séjour sera celle de l'état membre, qui agira dans le cadre de la législation communautaire. Ainsi, chaque état membre pourra déterminer, en collaboration avec les partenaires sociaux, les profils des immigrants dont il a besoin: hautement ou peu qualifiés, aux fins d'activités industrielles ou pour l'agriculture, la construction et les services ou encore pour tous ces secteurs.

4.1.5.8 Il existe une étroite corrélation entre l'immigration pour raison économique et les marchés du travail; raison pour laquelle il est nécessaire d'associer étroitement les partenaires sociaux à l'élaboration et à la gestion des politiques y relatives.

4.1.5.9 Ce n'est que lorsque l'on disposera dans l'Union européenne d'une législation commune pour l'admission de ressortissants de pays tiers pour recherche d'emploi que l'on parviendra à une coopération accrue entre tous les États membres en matière de gestion des flux migratoires et à des procédures plus transparentes en la matière.

4.1.5.10 Les procédures d'admission devront reposer sur deux éléments: la preuve du besoin économique et un permis temporaire pour recherche d'emploi, d'une durée de six mois à un an, que chaque état membre gèrerait en collaboration avec les partenaires sociaux.

⁽¹²⁾ Voir avis sur le Livre vert sur la gestion de l'immigration économique (COM(2004) 811 final), JO C286 du 17.11.2005 (rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS).

⁽¹³⁾ Voir avis du CESE sur les conditions d'entrée et de séjour (COM(2001) 386 final, dans JO C 80 du 3.4.2002) (rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS).

4.1.5.11 Il faut garantir aux personnes arrivant en Europe un traitement équitable. La législation communautaire relative à l'admission doit inclure les droits des migrants et celle concernant l'immigration doit respecter les conventions internationales des droits de l'homme, les normes de l'OIT ainsi que la Charte des droits fondamentaux de l'UE. Conformément aux directives anti-discrimination, les travailleurs migrants auront les mêmes droits économiques, du travail et sociaux (y compris la sécurité sociale) que les travailleurs communautaires.

4.1.5.12 La directive relative au statut de résident de longue durée implique des droits plus larges en termes de sécurité du statut et de mobilité dans l'Union. Le CESE a proposé que les personnes en bénéficiant puissent disposer également des droits de citoyenneté. Il a élaboré un avis d'initiative pour la convention, proposant l'octroi de la citoyenneté de l'Union aux ressortissants de pays tiers qui résident de manière stable ou qui ont le statut de résident de longue durée dans un de ces pays.

4.1.5.13 Il est indispensable d'améliorer la coopération avec les pays d'origine, non seulement pour éviter l'immigration clandestine mais également pour que l'immigration devienne un facteur de développement économique et social de ces pays. Le CESE souscrit à la proposition du Secrétaire général de l'ONU, M. Kofi ANNAN, formulée devant le Parlement européen il y a de cela un an, selon laquelle la question des migrations devait faire partie de l'ordre du jour de la communauté internationale et être traitée selon une approche multilatérale.

4.1.5.14 Le CES européen a élaboré un avis ⁽¹⁴⁾ d'initiative pour proposer aux États membres de signer «La Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille», adoptée par l'Assemblée de l'ONU en 1990 et qui est entrée en vigueur en 2003 mais celle-ci n'a toujours pas été ratifiée par les États membres de l'UE.

4.1.5.15 La politique commune d'immigration que le CESE appelle de ses vœux va au-delà de la législation relative à l'admission. Il faut instaurer une méthode communautaire de coordination pour améliorer:

- la lutte contre l'économie souterraine et le travail au noir;
- le contrôle des frontières et la lutte contre les réseaux criminels de trafic des êtres humains;
- les politiques d'intégration, sur lesquelles le CESE a élaboré différentes propositions.

4.1.5.16 C'est une erreur de considérer que les immigrés resteront en Europe en tant qu'invités temporaires. Certains retourneront dans leur pays d'origine volontairement mais d'autres se fixeront dans un pays de l'UE pour une longue période ou de manière stable. Le CES européen a organisé en 2002 une conférence dont l'objectif était de faire de l'intégration un aspect fondamental de la nouvelle politique européenne de l'immigration. De nombreux experts, partenaires sociaux et les ONG les plus importantes des 25 États membres y ont participé. Dans ses conclusions, un programme pour l'intégration a été proposé à la Commission européenne.

⁽¹⁴⁾ Voir avis sur la Convention internationale pour les travailleurs migrants dans le JO C 302, du 7.12.2004 (rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS).

4.1.5.17 Le CESE se félicite que la Commission européenne ait proposé un cadre européen pour l'intégration et que certains objectifs d'intégration soient inclus dans le programme de La Haye. De même, dans les perspectives financières pour la période 2007-2013, un budget important est prévu pour les politiques d'intégration, ce dont se félicite le CES.

4.1.5.18 L'intégration⁽¹⁵⁾ est un processus à double sens entre la société d'accueil et les migrants. Mais ce sont les gouvernements, les autorités locales et régionales ainsi que l'Union européenne qui disposent des instruments politiques et des moyens budgétaires pour la réaliser.

4.1.5.19 Un programme pour l'intégration doit prévoir entre autres aspects, les suivants:

- le premier accueil: information et conseils, enseignement de la langue et des coutumes du pays d'accueil;
- l'intégration sur le marché du travail dans des conditions d'égalité de traitement. Le rôle des partenaires sociaux est essentiel à cet égard et il a par conséquent été conseillé aux partenaires sociaux européens d'inscrire cette approche à l'ordre du jour du dialogue social;
- l'accès à l'enseignement sans discrimination;
- l'intégration dans la cité, évitant les ghettos urbains dégradés qui favorisent la ségrégation. De nouveaux engagements politiques des autorités municipales et régionales sont nécessaires en la matière;
- l'accès au soins de santé et aux autres services publics dans des conditions d'égalité;
- la nouvelle société européenne est multiculturelle; l'on ne doit donc pas utiliser les identités culturelles à des fins de ségrégation et de considérations xénophobes.

4.1.5.20 Les directives anti-discrimination qui ont été adoptées sont des instruments juridiques excellents mais ne règlent pas tous les problèmes. Il faut des politiques actives ainsi que de nouveaux engagements de la part de la société civile, qui soient de nature à promouvoir des attitudes sociales favorisant l'intégration. Le CESE va continuer à promouvoir le dialogue entre les organisations de la société civile. Nous allons pour ce faire travailler dans les prochains mois à l'élaboration d'un nouvel avis d'initiative visant à encourager les autorités régionales et municipales à prendre de nouveaux engagements en ce sens.

4.1.6 Lutte contre l'immigration illégale irrégulière

4.1.6.1 Le programme de La Haye inclut la lutte contre l'immigration irrégulière dans le chapitre relatif au contrôle des frontières. Le CESE a déjà marqué son avis favorable à l'établissement de l'Agence européenne des frontières⁽¹⁶⁾, à la création

à moyen terme d'un système européen de gardes-frontières et à l'amélioration de la coordination entre les autorités nationales chargées des frontières. Il s'agit d'un double objectif: efficacité accrue dans la lutte contre les réseaux criminels se livrant au trafic et à la traite d'êtres humains, d'une part, et action humanitaire et traitement équitable à apporter aux personnes, d'autre part.

4.1.6.2 Le CESE approuve les instruments utilisés jusqu'ici par l'Union européenne pour lutter contre le trafic et la traite des êtres humains, et notamment la directive définissant l'aide à l'immigration clandestine⁽¹⁷⁾, la décision cadre sur la lutte contre la traite des êtres humains⁽¹⁸⁾ et la directive sur la délivrance de permis de séjour pour les victimes qui collaborent avec la justice⁽¹⁹⁾. Le CESE a été critique quant à certains aspects de ces instruments mais il a marqué son soutien à l'approche globale qui préside à ceux-ci.

4.1.6.3 Pour prévenir l'immigration clandestine néanmoins, il est nécessaire d'agir également dans d'autres domaines. Il est indispensable par exemple d'offrir aux migrants des procédures d'admission légales, transparentes et souples. Il faut également lutter contre l'économie souterraine et l'emploi illégal, pour empêcher l'exploitation au travail à laquelle sont souvent soumis de nombreux migrants en situation irrégulière.

4.1.6.4 Il est également nécessaire d'améliorer la coopération avec les pays voisins et les pays de transit dans le cadre de la prévention de l'immigration illégale et de la lutte contre le trafic d'êtres humains.

4.2 Renforcer la sécurité

4.2.1 Il est dit dans le Programme de La Haye que «la question de la sécurité de l'Union européenne (UE) et de ses États membres se pose avec une acuité renouvelée» à la lumière notamment des attentats terroristes perpétrés aux États-Unis le 11 septembre 2001 et à Madrid le 11 mars 2004. Le programme propose une action coordonnée plus efficace face aux problèmes communs transfrontaliers, avec un accent particulier sur la sécurité.

4.2.2 Dans le document sur une stratégie européenne de sécurité approuvé le 12 décembre 2003⁽²⁰⁾, qui définit le rôle et la responsabilité de l'UE dans le nouveau contexte de la sécurité mondiale, le terrorisme a été identifié comme étant l'une des principales menaces de notre siècle. Le lien indissoluble qui existe entre les aspects internes et les aspects externes de la sécurité dans une Union européenne caractérisée par des frontières extérieures communes, l'absence de frontières intérieures et la libre circulation des personnes dans son espace a également été souligné.

⁽¹⁵⁾ Voir avis sur «l'immigration, l'intégration et le rôle de la société civile organisée» dans le JO C 125, du 27.5.2002 (rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS) et l'avis sur «l'immigration, l'intégration et l'emploi» dans le JO C 80, du 30.3.2004 (rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS).

⁽¹⁶⁾ Voir avis sur l'agence dans le JO C 108, du 30.4.2004 (rapporteur: M. PARIZA CASTAÑOS).

⁽¹⁷⁾ Directive 2002/90/CE du Conseil, du 18 novembre 2002.

⁽¹⁸⁾ Décision cadre du Conseil du 19 juillet 2002.

⁽¹⁹⁾ Directive 2004/81/CE, du 29 avril 2004.

⁽²⁰⁾ Voir «Une Europe sûre dans un monde meilleur, stratégie européenne de sécurité», Bruxelles, le 12 décembre 2003, document préparé par Javier SOLANA, haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE.

4.2.3 Le terrorisme s'attaque aux fondements mêmes de la démocratie et de l'état de droit: les droits de l'homme et les libertés publiques des citoyens, y compris le droit à la vie. Une action européenne concertée s'avère indispensable. Pour garantir le plein exercice de ces libertés et de ces droits, l'Union européenne doit assurer un niveau de sécurité élevé. Conformément à l'article 29 du TUE, l'Union a pour obligation d'*offrir aux citoyens un niveau élevé de protection dans un espace de liberté, de sécurité et de justice*. Et comme aucun État ne peut faire face seul au phénomène dénommé «terrorisme», la coopération et la coordination au niveau européen contre la criminalité et le crime organisé transfrontalier doivent être renforcées à travers l'établissement d'une stratégie commune.

4.2.4 Les attentats de juillet 2005 à Londres ont à nouveau mis en évidence l'un des défis majeurs de notre temps: comment prévenir le terrorisme et lutter efficacement contre celui-ci, dans le plus strict respect des droits fondamentaux et des libertés publiques et en consolidant la démocratie et l'état de droit.

4.2.5 Le Conseil européen a adopté lors de sa session extraordinaire du 13 juillet 2005 une déclaration relative à la réaction de l'Union européenne aux attentats de Londres, dans laquelle il était souligné qu'il était urgent d'accélérer l'application du plan d'action de l'Union européenne contre le terrorisme adopté le 21 septembre 2001. Un grand nombre d'initiatives législatives présentées dans cette déclaration ont suscité plusieurs critiques de la part du Parlement européen, des ONG et de la société civile. Ces critiques se fondaient sur l'incertitude qui entourait la compatibilité de ce plan avec les principes de légitimité, de proportionnalité et d'efficacité ⁽²¹⁾.

4.2.6 Il existe de multiples facteurs qui empêchent la stratégie de sécurité commune au niveau européen d'être pleinement efficace: le manque d'efficacité du cadre juridique régissant la mise en oeuvre de ces politiques; l'exclusion du Parlement européen et de la Cour de justice des Communautés européennes du processus; la complexité des racines, des causes et des modes opératoires du terrorisme international et du crime organisé; le manque de volonté de la part de certains États membres de reconnaître et d'étudier les particularités; l'absence de définition commune au niveau européen/international quant à ce qu'est le terrorisme et le manque de confiance mutuelle entre les autorités policières et judiciaires des différents États membres.

4.2.7 La mise en oeuvre de politiques de sécurité qui ne préservent pas un juste équilibre entre sécurité et respect des

droits de l'homme est une erreur qui compromet l'efficacité de la lutte contre le terrorisme.

4.2.8 L'une des plus grandes faiblesses de la coopération européenne en matière de sécurité réside dans le fait que ces politiques restent en dehors du cadre communautaire, dès lors qu'elles sont développées principalement selon la méthode intergouvernementale (3ème pilier de l'UE). Le rôle de l'Union européenne est par conséquent très limité en la matière. Cela entraîne toute une série de conséquences négatives, comme par exemple un manque d'efficacité (dû en grande partie au recours à la règle de l'unanimité) et de transparence dans le processus décisionnel ainsi que l'exclusion du Parlement européen et de la Cour de justice des Communautés européennes du processus. En ce qui concerne la compétence de la Cour de justice dans le cadre du troisième pilier, les États membres devront l'accepter à travers une déclaration formulée à cet effet ⁽²²⁾.

4.2.9 Le Traité de Prüm (ou Schengen III) relatif à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, en particulier en matière de lutte contre le terrorisme, de criminalité transfrontière et d'immigration illégale, du 27 mai 2005, montre clairement que les dimensions de «liberté, de sécurité et de justice» continuent à être traitées dans un cadre purement gouvernemental. Ce traité a en effet été négocié et adopté entre sept États membres exclusivement ⁽²³⁾. Le processus de décision a été mené à bien sans aucune transparence, malgré l'importance majeure des politiques et des thèmes abordés ⁽²⁴⁾.

4.2.10 Ce type de coopération purement intergouvernementale affaiblit le projet européen et l'espace commun de liberté, de sécurité et de justice dans son ensemble, sans oublier qu'il implique «moins d'Europe». Il faut promouvoir et garantir au contraire «plus d'Europe» dans ces domaines politiques en recourant à la méthode communautaire et au cadre institutionnel approprié. L'appareil communautaire offre une approche et un système plus intégré, efficace, global et cohérent pour faire face aux défis de notre temps.

4.2.11 La participation du Parlement européen au processus décisionnel et l'attribution à la Cour de justice des Communautés européennes d'une juridiction générale pour ces politiques joueraient un rôle primordial dans le respect des valeurs démocratiques et de l'état de droit. Il faut un contrôle parlementaire et juridictionnel de tous les actes juridiques relatifs à la sécurité adoptés et proposés dans le cadre du troisième pilier de l'UE ainsi que des activités et opérations des agences qui ont été créées au niveau européen (Europol, Eurojust, École européenne de police — CEPOL, Task force des chefs de police, Agence européenne des frontières, etc.).

⁽²¹⁾ L'on peut signaler entre autres la proposition de la République française, de l'Irlande, du Royaume de Suède et du Royaume-Uni relative à un projet de décision cadre sur la **réétention** de **données** traitées et stockées en rapport avec la fourniture de services de communications électroniques accessibles au public ou de **données** transmises via des réseaux de communications publics, aux fins de la prévention, la recherche, la détection, la poursuite de délits et d'infractions pénales, y compris du terrorisme, 2004/8958, du 28 avril 2004. La Commission a présenté parallèlement une proposition de directive sur la conservation de données traitées dans le cadre de la fourniture de services de communications électroniques accessibles au public (COM(2005) 438 final, du 21.9.2005, qui offre un plus grand nombre de garanties que la proposition intergouvernementale et qui assure la participation du Parlement européen.

⁽²²⁾ Voir article 35 du Traité sur l'Union européenne. A ce jour, seuls les 14 États membres suivants ont reconnu la compétence de la Cour de justice européenne pour les questions relatives au troisième pilier de l'UE: Allemagne, Autriche, Belgique, Grèce, Luxembourg, Pays-Bas, Suède, Finlande, Espagne, Portugal, Italie, France, République tchèque et Hongrie.

⁽²³⁾ Belgique, Allemagne, Espagne, France, Luxembourg, Pays-Bas et Autriche.

⁽²⁴⁾ Entre autres, des mesures pour la prévention des attentats terroristes, des bases de données d'ADN, le recours à des escortes d'agents de sécurité sur les vols, une assistance transfrontalière en cas d'événements majeurs, de crises, de catastrophes et d'accidents graves et une aide mutuelle en cas de rapatriement de migrants illégaux.

4.2.12 La sécurité est la question primordiale du Programme de La Haye, dont elle constitue l'objectif stratégique principal pour les cinq années à venir dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice. La dimension de la sécurité a été introduite dans les sections relatives à la liberté et la justice du programme. C'est ainsi qu'elle a été à tort incluse dans la rubrique intitulée «renforcer la liberté»: lutte contre l'immigration clandestine, systèmes de biométrie et d'information (développement de bases de données et synergies entre celles-ci), politique de rapatriement et de réadmission, contrôles accrus aux frontières, politique des visas, etc.

4.2.13 Par ailleurs, le Programme de La Haye donne la priorité à la nécessité d'appliquer et d'évaluer de manière plus efficace et appropriée les mesures existantes en matière de liberté, de sécurité et de justice ⁽²⁵⁾. Avant de développer et de promouvoir une politique relative à l'un de ces trois domaines, quelle qu'elle soit, il conviendrait de réaliser une étude détaillée sur l'efficacité, la proportionnalité et la légitimité de ces mesures car l'on a besoin d'une législation de qualité.

4.2.14 Un cadre législatif cohérent et clair qui assure la pleine protection des données personnelles et le contrôle judiciaire et parlementaire est indispensable. La proposition de la Commission européenne consistant à permettre à ses services de procéder à une vérification systématique, régulière et rigoureuse (évaluation d'impact) du respect de la Charte des droits fondamentaux dans ces propositions législatives est très positive ⁽²⁶⁾. Toutefois, cet exercice devrait également être mené à bien à l'occasion de la version finale des mesures adoptées par le Conseil. À toutes les étapes du processus de décision et d'application dans la pratique des mesures prévues, il faut préserver l'équilibre entre le respect du droit à l'intimité, la protection des données (liberté), tel que visé par exemple à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales et dans la directive 95/46/CE ⁽²⁷⁾ d'une part, et la sécurité, d'autre part, lors de l'échange d'informations entre les autorités policières ou d'autres services de sécurité.

4.2.15 Élargir les fonctions de l'Agence européenne des droits fondamentaux pour les aspects relatifs au troisième pilier de l'UE (Titre VI du TUE) constituerait un élément clé pour préserver l'équilibre approprié entre les trois volets de la liberté, de la sécurité et de la justice dans les politiques mises en oeuvre par l'Union ⁽²⁸⁾.

4.2.16 Le Programme de La Haye accorde une grande importance à toute une série de mesures relatives au terrorisme, destinées principalement à renforcer l'échange d'informations sur l'existence d'une menace contre la sécurité intérieure et extérieure entre les services de renseignement et de sécurité des États membres, à la lutte contre le financement du terrorisme, à l'analyse stratégique de la menace terroriste par les services de renseignement et de sécurité ainsi que par Europol, à la protection des infrastructures de base ainsi qu'à la gestion des conséquences d'une éventuelle attaque.

⁽²⁵⁾ Décision du Conseil portant création d'un réseau judiciaire européen en matière civile et commerciale, 2001/470/CE, du 28 mai 2001, JOCE L 174, du 27/06/2001.

⁽²⁶⁾ Communication de la Commission - Le respect de la Charte des droits fondamentaux dans les propositions législatives de la Commission *Méthodologie pour un contrôle systématique et rigoureux*, COM(200) 172 final, du 27.4.2005.

⁽²⁷⁾ Directive 95/46 du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques en ce qui concerne le traitement des données à caractère personnel et la libre circulation de ces données, JOCE L 281, du 23 octobre 1995.

⁽²⁸⁾ Proposition de Décision du Conseil autorisant l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne à exercer ses activités dans les domaines visés au titre VI du Traité sur l'Union européenne COM(2005) 280 final, du 30 juin 2005 - CNS 2005/0125.

4.2.17 L'un des éléments les plus innovants présentés dans le Programme de La Haye au chapitre «Renforcer la sécurité» est le principe de disponibilité de l'information. Ce principe instaure une approche nouvelle pour l'amélioration de l'échange transfrontalier de l'information policière dans l'UE, fondée sur la faculté d'un fonctionnaire de police d'un état membre d'obtenir d'un autre état membre toute l'information dont il aurait besoin pour mener à bien ses investigations ⁽²⁹⁾. Le contenu exact, l'impact réel et le champ d'application, de même que les conditions d'utilisation de ce principe révolutionnaire ne sont pas clairs pour le moment. Sa mise en oeuvre exigera un degré de confiance élevé entre les autorités policières des différents États membres. Or, le manque de confiance a été l'un des facteurs décisifs qui ont freiné la coopération au niveau européen jusqu'à présent. Il faut renforcer la coopération entre les agences, institutions et acteurs de l'Union européenne qui sont chargés des questions de «sécurité, liberté et justice». Par ailleurs, il faudrait assurer un contrôle judiciaire du volet opérationnel de ce principe et des activités qui découleront de son application dans la pratique. Le CESE soutient la proposition de la Commission européenne relative à la protection des données à caractère personnel transmises dans le cadre de la coopération policière et judiciaire pénale ⁽³⁰⁾.

4.2.18 Le CESE souhaite une coopération adéquate entre les agences européennes dans les domaines de la liberté, de la sécurité et de la justice. Le programme de La Haye préconise d'intensifier dans la pratique la coopération et la coordination entre les autorités policières, judiciaires et douanières au niveau national, mais également entre ces instances et Europol. Les États membres doivent promouvoir Europol en tant qu'agence européenne et lui donner les moyens pour qu'elle puisse, aux côtés d'Eurojust, jouer un rôle décisif dans la lutte contre le crime organisé et le terrorisme. Il est inacceptable que les protocoles modifiant la Convention Europol n'aient pas encore été ratifiés et mis en oeuvre par tous les États membres. C'est une question particulièrement urgente à régler si l'on veut réellement doter Europol des moyens nécessaires pour qu'elle puisse fonctionner effectivement comme pierre angulaire de la coopération policière européenne. Avant de redéfinir ses compétences, les États membres doivent être convaincus de sa valeur ajoutée et de la nécessité de coopérer pleinement avec cette agence. Par ailleurs, le programme indique qu'à partir du 1^{er} janvier 2006, Europol remplacera ses «rapports annuels de la situation en matière de criminalité» dans l'Union européenne par des «évaluations annuelles de menace en matière de grande criminalité organisée». Ce renforcement dans la pratique du rôle joué par Europol doit s'accompagner d'une évaluation démocratique exhaustive de ses activités. Le Parlement européen et les parlements nationaux ainsi que la Cour de justice des Communautés européennes doivent jouer un rôle central dans le contrôle démocratique et juridictionnel de son action.

⁽²⁹⁾ La Commission européenne a présenté le 12 octobre 2005 une proposition de décision cadre relative à l'échange d'informations dans le cadre du principe de disponibilité COM(2005) 490 final, du 12.10.2005.

⁽³⁰⁾ Décision cadre sur la protection des données à caractère personnel transmises dans le cadre la coopération policière et judiciaire pénale.

4.2.19 D'autres domaines qui sont devenus clairement prioritaires dans l'ordre du jour politique sont la biométrie et les systèmes d'information. L'incompatibilité de la majorité de ces mesures avec les principes de légitimité, de proportionnalité et d'efficacité a été régulièrement critiquée par la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen⁽³¹⁾ et par les organisations des droits de l'homme. Le manque de garanties appropriées et de recours légaux efficaces donne du poids à ces critiques. En dépit de celles dont ces instruments ont fait l'objet, la déclaration adoptée en session extraordinaire le 13 juillet 2005 concernant la réaction de l'Union européenne aux attentats de Londres a fait valoir la nécessité de les adopter d'urgence⁽³²⁾.

4.2.20 Le programme de La Haye donne clairement la priorité à la mise en place de mécanismes d'évaluation sur les politiques existantes. Il faut procéder à une étude détaillée et indépendante de l'efficacité, de la valeur ajoutée, de la proportionnalité et de la légitimité (en termes de respect des droits de l'homme et des libertés publiques) de ces initiatives avant de les adopter. L'on ne peut, au nom de la lutte contre le terrorisme, élaborer une politique qui aurait des conséquences irréparables sur la protection de la liberté et de la démocratie et qui par conséquent serait source d'insécurité accrue pour tous.

4.2.21 Quant aux mesures destinées à combattre le financement du terrorisme et le blanchiment des capitaux par les organisations criminelles, il faut adopter une approche appropriée et transposer les actes juridiques qui facilitent la surveillance des flux financiers douteux qui pourraient financer les activités criminelles, en particulier dans le cadre de la lutte contre le blanchiment de capitaux⁽³³⁾.

4.2.22 La Commission européenne a récemment proposé un code de bonnes pratiques qui empêche l'utilisation d'ONG pour financer des organisations criminelles. Le CESE salue l'ouverture par la Commission d'un processus de consultation avec la société civile et les ONG sur ce thème et exprime sa préoccupation relativement au rapport abusivement établi par la Commission entre des ONG et le terrorisme, dès lors que cela peut prêter à confusion et constitue une présomption injuste. Les

⁽³¹⁾ Rapport sur l'initiative de la République française, de l'Irlande, du Royaume de Suède et du Royaume-Uni en vue de l'adoption par le Conseil d'un projet de décision cadre sur la rétention de données traitées et stockées en rapport avec la fourniture de services de communications électroniques accessibles au public ou de données transmises via des réseaux de communications publics, aux fins de la prévention, la recherche, la détection et la poursuite de délits et d'infractions pénales, y compris du terrorisme D(8958/2004 – C6-0198/2004 – 2004/0813(CNS)), commission des libertés civiles, justice et affaires intérieures, Parlement européen, Rapporteur: Alexander Nuno Alvaro, 31.05.2005.

⁽³²⁾ Ces propositions qui constituent un développement de l'acquis de Schengen, prévoient par exemple: l'amélioration de l'interopérabilité et de la synergie entre les bases de données créées par la deuxième génération de systèmes d'information Schengen (SIS II); le système d'information sur les visas (VIS) et Eurodac; l'insertion d'identificateurs biométriques dans les documents de voyage, les visas, les passeports, les permis de séjour et les systèmes d'information; la conservation des données traitées en rapport avec la prestation de services publics de communications électroniques aux fins de la détection, de la recherche et de la poursuite de d'activités terroristes; l'utilisation des données relatives aux passagers aériens (PNR) à des fins de sécurité aérienne et l'accord pour l'échange de celles-ci conclu avec les États-Unis, le Canada et l'Australie, ainsi que la consultation mutuelle des bases de données ADN et d'empreintes digitales, etc.

⁽³³⁾ Avis du CES sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux, y compris le financement du terrorisme»(COM(2004) 448 final, JO C 267 du 27.10.2005 (rapporteur: M. SIMPSON).

ONG et la société civile organisée jouent un rôle central dans la lutte contre le terrorisme et le crime organisé⁽³⁴⁾.

4.2.23 Conformément à la stratégie européenne de sécurité et dans la logique de la priorité accordée au développement d'une dimension extérieure cohérente de la politique de sécurité, le programme de La Haye fait du développement d'un mécanisme intégré et coordonné de gestion des crises internes à l'Union européenne ayant des répercussions transfrontalières avant le 1^{er} janvier 2006 un complément essentiel de cette stratégie. Ce mécanisme devrait inclure une évaluation des capacités de chaque état membre en matière de stockage, de formation, d'exercices en commun et de plans opérationnels de gestion civile des crises. Avant la fin de l'année 2005, la Commission européenne présentera une décision portant création d'un système d'alerte rapide général (ARGUS) et d'un Centre de crises pour mener à bien la coordination des systèmes d'alerte existants, de même qu'une proposition pour la création d'un réseau d'information sur les alertes relatives à des infrastructures critiques.

4.2.24 Le CESE estime que l'UE doit adopter une nouvelle approche pour la stratégie commune de sécurité qui réponde aux critères d'efficacité, de légitimité et de proportionnalité. Il existe différentes formes de terrorisme qui appellent des solutions variées et des instruments spécifiques ciblés tenant compte des caractéristiques propres à l'acte criminel.

4.2.25 Il est également nécessaire de bien étudier les racines de la violente radicalisation des groupes vulnérables ainsi que les processus de recrutement des terroristes afin d'en éviter le développement. De plus, cela doit s'accompagner d'un élan et d'un engagement politique de nature à favoriser un dialogue permanent et ouvert entre les religions et les cultures ainsi qu'à lutter contre l'intolérance, le racisme, la xénophobie et l'extrémisme violent.

4.2.26 La Commission doit étudier la possibilité d'inclure le terrorisme dans les crimes qui sont du ressort de la Cour pénale internationale.

4.3 Renforcer la justice

4.3.1 En accord avec la philosophie préalablement défendue dans les conclusions du Conseil européen de Tampere en 1999, le Programme de La Haye accorde la priorité à la création d'un espace commun européen de justice qui ait pour pierre angulaire le principe de la reconnaissance mutuelle des décisions de justice et l'accès à la justice.

⁽³⁴⁾ Voir l'avis de la section spécialisée de l'emploi des affaires sociales et de la citoyenneté sur la «Proposition de décision du Conseil établissant le programme spécifique Prévention, préparation et gestion des conséquences en matière de terrorisme», pour la période 2007-2013 - Programme général Sécurité et protection des libertés», SOC/212 Sécurité et défense des libertés, rapporteur: M. CABRA DE LUNA, Bruxelles, le 14 septembre 2005.

4.3.2 Dans différents domaines ⁽³⁵⁾, il est apparu nécessaire de renforcer la confiance mutuelle entre les différentes autorités judiciaires et leurs ordres juridiques respectifs. C'est l'une des conditions essentielles du développement d'une coopération judiciaire en matière pénale et civile. Les autorités judiciaires et en général tous les organes qui interviennent dans le processus juridictionnel doivent considérer les décisions des autorités d'autres États membres comme équivalentes aux leurs. La compétence, la qualité judiciaire des décisions et le respect du droit à un procès équitable ne sauraient être remis en question. Le manque de confiance, les différences qui existent entre les systèmes juridiques de chaque État membre, tant en droit pénal que civil, et une connaissance mutuelle par les États membres de leurs systèmes respectifs insuffisante continuent néanmoins d'empêcher l'émergence d'une vision transfrontalière dans le cadre de ces politiques et partant, de consolider la coopération judiciaire au niveau européen.

4.3.3 Le programme de La Haye préconise le développement d'une «culture judiciaire européenne» ancrée dans la diversité des systèmes et des traditions juridiques prévalant au niveau national. Par ailleurs, le programme appelle un effort accru pour faciliter l'accès à la justice et la coopération judiciaire. En outre, il y est souligné que la confiance mutuelle ⁽³⁶⁾ doit se fonder sur la certitude que tous les citoyens européens ont accès à un système judiciaire d'un niveau de qualité élevé ⁽³⁷⁾.

4.3.4 À la différence du programme pluriannuel établi à Tampere, celui de La Haye est, de manière générale, moins ambitieux dans son esprit. En effet, au lieu de présenter un grand nombre de mesures et de propositions juridiques nouvelles, il accorde une grande importance à l'instauration d'un système d'évaluation objectif et impartial et à l'application de mesures déjà existantes relatives à la justice, dans le respect de l'indépendance du pouvoir judiciaire.

4.3.5 Outre le manque de confiance mutuelle entre les autorités judiciaires des États membres, l'une des faiblesses parmi les plus significatives de la coopération judiciaire en matière pénale est le fait qu'elle dépend du troisième pilier de l'UE et qu'elle demeure par conséquent en dehors du champ de compétence communautaire (méthode communautaire). Le rôle de l'UE est donc assez limité, ce qui entraîne toute une série d'effets négatifs comme un manque d'efficacité, de transparence, la non-participation du Parlement européen au processus législatif, sans oublier un manque de compétence générale de la Cour de justice des Communautés européennes, par exemple. Dans le cadre du troisième pilier, les États membres doivent accepter la compétence de la Cour pour statuer quant à l'interprétation et à la validité des politiques mises en oeuvre à travers une déclaration faite à cet effet.

4.3.6 Quant à la coopération judiciaire en matière pénale, il est clair que la priorité a été accordée à des mesures destinées à

⁽³⁵⁾ Voir par exemple le Code douanier communautaire, règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil, du 12 octobre 1992 portant approbation du Code douanier communautaire, JO n° L 302, du 19.10.1992, p. 0001-0050.

⁽³⁶⁾ Programme de La Haye, op. Cit. 1 paragraphe 3.2. «Instauration d'un climat de confiance et accroissement de la confiance mutuelle».

⁽³⁷⁾ La Commission européenne fait valoir dans le plan d'action destiné à la mise en oeuvre du programme que «L'Union ne doit pas seulement envisager des dispositions relatives à la compétence, à la reconnaissance et au conflit de lois, mais également des mesures permettant d'instaurer une confiance mutuelle entre les États membres, en créant des normes procédurales minimales et en garantissant un niveau élevé de qualité des systèmes judiciaires, notamment concernant l'équité et le respect des droits de la défense».

la mise en oeuvre du principe de sécurité, aux dépens de la protection des droits procéduraux minimaux au niveau européen (liberté). Le mandat d'arrêt européen qui représente le premier pas concret franchi en matière de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires ⁽³⁸⁾ en matière pénale est un bon exemple de ce déséquilibre entre les volets de la liberté et de la sécurité. Malgré l'impact direct du mandat d'arrêt européen sur les droits des personnes, trois ans après son adoption, il n'existe toujours pas de cadre législatif parallèle qui protège les droits procéduraux par exemple.

4.3.7 Pour combler cette lacune, la Commission européenne a présenté au Conseil en avril 2004 une proposition de décision cadre relative à certains droits procéduraux dans le cadre de procédures pénales dans l'UE (2004/328). Cette décision établit des normes minimales communes sur les droits procéduraux applicables à toutes les procédures dans l'UE visant à déterminer la culpabilité ou l'innocence d'une personne suspectée d'avoir commis un délit ou à décider des conséquences d'un aveu de culpabilité relativement à une accusation. Elle couvre également tout type de recours introduit dans le cadre de ces procédures ⁽³⁹⁾. Malgré l'existence de plusieurs critiques portant sur le caractère limité de cette décision pour ce qui est des droits procéduraux, son adoption renforcerait la confiance mutuelle et la protection des droits fondamentaux des citoyens, en incluant le droit à un procès équitable. Les difficultés qui gênent l'obtention d'un accord politique au sein du Conseil sont considérables. Il est inadmissible que les représentants des États membres ne parviennent pas à un accord sur cette initiative ⁽⁴⁰⁾. Toutefois, il faut bien veiller à ce que la nécessité d'obtenir d'urgence un accord ne soit pas prétexte à diminuer davantage encore le niveau de protection prévu dans la proposition en ce qui concerne le paquet de droits des suspects et des accusés dans le cadre des procédures pénales.

4.3.8 Le mandat d'arrêt européen est également un bon exemple du manque de confiance réciproque et de la complexité juridique qui règnent parfois dans l'UE lorsqu'il s'agit de coopérer en matière pénale et de sécurité. Parallèlement au processus ardu de transposition de la décision cadre dans la majorité des États membres, les actes transposant le mandat d'arrêt européen dans les droits nationaux ont fait l'objet d'un recours devant les cours constitutionnelles d'Allemagne et de Pologne pour incompatibilité avec les normes constitutionnelles de ces pays. La Cour constitutionnelle de la République fédérale d'Allemagne (Bundesverfassungsgericht) a finalement déclaré dans un arrêt du 18 juillet 2005 ⁽⁴¹⁾ que la loi transposant le mandat d'arrêt européen dans le système juridique allemand était frappée de nullité car elle enfreignait les garanties constitutionnelles allemandes en raison de l'impossibilité d'introduire un recours pour extradition devant un organe juridictionnel qui l'aurait accordée.

⁽³⁸⁾ Décision cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres du 13 juin 2002, 2002/584/JAI, JOCE L 190/1, du 18.07.2002.

⁽³⁹⁾ Proposition de décision cadre du Conseil relative à certains droits procéduraux accordés dans le cadre des procédures pénales dans l'Union européenne, COM(2004) 328 final, du 28.04.2004.

⁽⁴⁰⁾ La proposition prévoit les droits suivants: accès à l'assistance d'un avocat, avant comme pendant le procès, accès gratuit aux services d'un interprète et d'un traducteur, garantie pour les personnes incapables de comprendre ou de suivre la procédure de bénéficier d'une attention adéquate, droit de communiquer, notamment, avec les autorités consulaires dans le cas de suspects étrangers, et information des suspects au sujet de leurs droits (en leur remettant une «déclaration des droits» écrite). Articles 2 à 16 de la proposition.

⁽⁴¹⁾ Arrêt du 18 juillet 2005, 2 BvR 2236/04, Bundesverfassungsgericht.

4.3.9 La proposition de décision cadre de la Commission européenne relative au mandat européen d'obtention de preuves est une autre pièce du casse-tête complexe que représente le système de coopération judiciaire dans l'UE ⁽⁴²⁾. Cette décision aurait pour objectif de remplacer les mécanismes actuels d'assistance judiciaire par le principe de reconnaissance mutuelle. Cette initiative prévoit la possibilité d'envoyer un «mandat européen d'obtention de preuves» visant à recueillir des objets, des documents et des données en vue de leur utilisation dans le cadre de procédures pénales. Cette proposition a été ouvertement critiquée et jugée prématurée, en raison de l'inexistence d'un cadre législatif parallèle qui offrirait une protection juridique effective des droits fondamentaux.

4.3.10 La reconnaissance d'une compétence générale de la Cour de justice des Communautés européennes dans ces domaines politiques aussi sensibles pour les États membres pourrait pallier le manque d'ambition du programme de La Haye. La Cour de Luxembourg a généralement pris une position novatrice et proactive dans l'interprétation et la mise en oeuvre des politiques européennes. En ce qui concerne plus particulièrement la coopération policière et judiciaire en matière pénale, l'un des arrêts les plus récents et les plus significatifs de cette Cour: l'affaire Pupino C-105/03, du 16 juin 2005 ⁽⁴³⁾ mérite d'être souligné.

4.3.11 Quant à la coopération judiciaire en matière civile, le programme de La Haye fait à nouveau valoir qu'il importe que les frontières entre les États ne constituent pas un obstacle au règlement des litiges de droit civil ni à l'engagement de procé-

dures judiciaires et à l'exécution des décisions en matière civile. Il faut éliminer les obstacles légaux et judiciaires dans le cadre des litiges en matière civile et familiale ayant des répercussions transfrontalières, afin de garantir la protection et l'application des droits des citoyens. Le programme prévoit qu'il faudra poursuivre les travaux concernant les conflits de lois en ce qui concerne les obligations non contractuelles (Rome II) et les obligations contractuelles (Rome I), la procédure européenne d'injonction de payer, les instruments concernant les modes alternatifs de règlement des conflits et ceux applicables aux petites créances.

4.3.12 Consolider et renforcer la coopération en matière de reconnaissance mutuelle en ce qui a trait au droit procédural, de la famille et de la succession fait également partie des priorités pour les cinq années à venir. Toutefois, il s'agit là de domaines dans lequel la diversité des traditions et des cultures juridiques rend difficile l'accomplissement d'un progrès réel et solide sur la voie de la création d'un espace commun de justice. Il est par conséquent particulièrement important d'étudier de manière approfondie les différentes mesures susceptibles de promouvoir la confiance mutuelle et l'idée d'une culture judiciaire commune dans l'UE ⁽⁴⁴⁾.

4.3.13 Le Programme de La Haye fait valoir que «pour lutter efficacement contre la criminalité organisée et les autres formes graves de criminalité transfrontière ainsi que le terrorisme, il faut assurer la coopération et la coordination des enquêtes et, lorsque cela est possible, regrouper les poursuites au sein d'Eu- rojust, qui agira en coopération avec Europol».

Bruxelles, le 15 décembre 2005.

La Présidente
du Comité économique et social européen
Anne-Marie SIGMUND

⁽⁴²⁾ Proposition de décision cadre du Conseil relative au mandat européen d'obtention de preuves tendant à recueillir des objets, des documents et des données en vue de leur utilisation dans le cadre de procédures pénales, COM(2003) 688, du 14 novembre 2003, CNS 2003/0270.

⁽⁴³⁾ La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de certains articles de la décision cadre 2001/220/JAI du Conseil, du 15 mars 2001, relative au statut des victimes dans le cadre de la procédure pénale du 15 mars 2001. Cette demande a été présentée dans le cadre d'une procédure pénale engagée à l'encontre de M^{me} PUPINO, enseignante d'école maternelle en Italie, prévenue d'avoir infligé des blessures à des élèves âgés de moins de cinq ans à l'époque des faits. L'arrêt PUPINO représente un pas révolutionnaire dans le processus de création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice dès lors que pour la première fois, la Cour de justice reconnaît ouvertement l'effet direct des «décisions cadre» et leur caractère contraignant qui suppose que les organes judiciaires des États nationaux sont obligés d'interpréter le droit national de manière conforme au droit communautaire. Par ailleurs, la Cour a fait valoir qu'il serait difficile pour l'Union de remplir efficacement sa mission si le principe de coopération loyale, qui implique notamment que les États membres prennent toutes les mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution de leurs obligations au titre du droit de l'Union européenne, ne s'imposait pas également dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, qui est d'ailleurs entièrement fondée sur la coopération entre les États membres et les institutions». La question du rapport (et la compatibilité) entre cet arrêt de la Cour de justice européenne et l'arrêt de la Cour constitutionnel allemande qui a annulé la législation transposant le mandat d'arrêt européen est ouverte à l'interprétation.

⁽⁴⁴⁾ Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de décision du Conseil relatif à la création d'un Réseau judiciaire européen en matière civile et commerciale» (JOCE n° C 139, 11 mai 2001); et avis du Comité économique et social sur l'Initiative de la République fédérale d'Allemagne en vue de l'adoption d'un Règlement du Conseil relatif à la coopération entre les juridictions des États membres dans le domaine de l'obtention de preuves en matière civile et commerciale (JOCE n° C 139, du 11 mai 2001).