



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 26.9.2011  
COM(2011) 564 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU  
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ  
DES RÉGIONS**

**sur la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures dans le cadre  
du partenariat oriental**

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU  
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ  
DES RÉGIONS**

**sur la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures dans le cadre  
du partenariat oriental**

**1. INTRODUCTION**

Le programme de Stockholm, adopté par le Conseil européen le 2 décembre 2009<sup>1</sup>, a mis en évidence l'importance de la **dimension extérieure des politiques relatives à la justice et aux affaires intérieures (ci-après JAI)** pour atteindre les objectifs fixés par le programme, et la nécessité qu'elle soit pleinement cohérente avec tous les autres aspects de la politique étrangère de l'Union européenne.

L'action de l'UE dans la dimension extérieure de la justice et des affaires intérieures s'est régulièrement accrue ces dernières années, s'appuyant notamment sur (1) le respect de la **démocratie**, des **droits fondamentaux** et de l'**État de droit**, (2) le principe de **partenariat avec des pays tiers**, et en particulier avec les pays voisins, et (3) le renforcement de la coordination et de l'**échange d'informations** sur les actions de l'UE et des États membres ainsi que l'exploitation maximale de tous les instruments disponibles.

Le programme de Stockholm invite la Commission à présenter un plan sur la manière de faire progresser la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures avec les pays du partenariat oriental. La nécessité d'établir une telle coopération a été mise en avant dans la communication conjointe de la Commission et la Haute représentante de l'Union du 25 mai 2011 intitulée «*Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation*»<sup>2</sup> et les conclusions du Conseil des affaires étrangères le 20 juin 2011, soutenus par le Conseil européen de juin. La révision en cours de l'approche globale des migrations préconise également des progrès dans ce domaine.

Le fait de favoriser les **contacts interpersonnels**, tout en œuvrant en faveur des **droits fondamentaux** et en renforçant l'État de droit, d'améliorer le système judiciaire et de s'engager dans la coopération judiciaire s'est avéré important pour maintenir la paix et la stabilité, et induit des effets favorables sur le **développement économique, culturel et social** de tous les pays concernés.

Il s'agissait de l'un des principes directeurs du **partenariat oriental** instauré lors du sommet de Prague en 2009 par l'Union européenne et l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, la Géorgie, la République de Moldavie (ci-après la Moldavie) et l'Ukraine. **Accroître la mobilité des citoyens dans un environnement sûr et bien géré** reste l'un des objectifs majeurs du partenariat oriental et requiert dans un premier temps des accords

---

<sup>1</sup> «Le programme de Stockholm – Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens» 17024/09.  
<sup>2</sup> Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – «Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation», 25 mai 2011, COM(2011) 303.

d'assouplissement des formalités de délivrance des visas et des accords de réadmission. Une fois ces accords conclus et effectivement mis en œuvre, l'UE et les pays partenaires prendront des mesures qui conduiront progressivement à des régimes d'exemption de visa, en temps utile et au cas par cas, pour autant que soient réunies les conditions d'une mobilité bien gérée et sûre. Le sommet du partenariat oriental des 29 et 30 septembre 2011 à Varsovie devrait confirmer les objectifs clés et donner un nouvel élan à ce partenariat, notamment en matière de JAI.

La lutte contre les drogues illicites qui constitue un problème sanitaire, social et sécuritaire complexe, nécessitant des réponses qui touchent à différents secteurs de la JAI, doit continuer à tenir une place importante dans le cadre de la coopération avec les partenaires orientaux.

Le dialogue et la coopération avec les pays du partenariat oriental en matière de JAI sont déjà bien développés, tant au niveau bilatéral qu'au niveau multilatéral. En conséquence, il n'est pas nécessaire d'instaurer de nouveaux cadres mais plutôt de **consolider**, d'**harmoniser** et de **compléter ceux qui existent déjà**.

Compte tenu de l'expérience et des enseignements tirés au cours des premières années de coopération dans le cadre du partenariat oriental, la présente communication énonce des propositions concrètes visant à **renforcer le degré de coopération politique et opérationnelle** en vue de créer **un espace commun en matière de justice et d'affaires intérieures entre l'UE et ses partenaires orientaux** :

- **consolider les cadres existants** en matière de dialogue et de coopération, notamment en identifiant les principes d'une telle coopération, et
- **évaluer les progrès réalisés** jusqu'à présent et **proposer des orientations** pour renforcer la coopération, et notamment ses priorités thématiques.

## 2. CONSOLIDER LE CADRE INSTITUTIONNEL EXISTANT EN MATIERE DE DIALOGUE ET DE COOPERATION: PRINCIPES ET STRUCTURES

### 2.1. Principes de coopération

La consolidation de la coopération existante dans le domaine de la justice et des affaires intérieures avec les pays du partenariat oriental doit reposer sur les quatre **grands principes suivants**:

**La différenciation** – Le développement de la coopération en matière de JAI avec chaque pays du partenariat oriental doit être subordonné aux progrès accomplis par le pays partenaire par rapport à son programme de réforme en matière de JAI et à la mise en œuvre de l'ensemble des politiques pertinentes. Il conviendra de suivre les progrès dans le cadre d'une étroite coopération avec le pays partenaire.

**La conditionnalité** – Le renforcement de la coopération avec les partenaires orientaux doit être progressif et subordonné aux progrès accomplis et à l'efficacité de la coopération dans des domaines déterminés d'un commun accord.

**La cohérence des politiques** – Il faut examiner la coopération en matière de JAI avec les partenaires orientaux dans le cadre de la politique extérieure générale de l'UE et dans la

logique des autres politiques pertinentes de l'UE et de la coopération en place avec d'autres pays de la région.

**La coopération régionale** – La promotion de la coopération régionale est fondamentale pour répondre aux défis transfrontaliers en matière de JAI et doit être renforcée.

Outre les principes mentionnés ci-dessus, le dialogue, le soutien et l'engagement de l'UE ainsi que des pays partenaires auprès d'**organisations de la société civile, notamment des communautés de migrants et des pouvoirs locaux**, sont essentiels pour favoriser les contacts interpersonnels et le renforcement de la mobilité, et doivent par conséquent figurer en bonne place dans la coopération touchant aux domaines de la justice et des affaires intérieures.

## 2.2. Structures de coopération

### 2.2.1. Au niveau bilatéral

Afin d'éviter le chevauchement des discussions au sein des différents forums, il est proposé d'adopter l'approche suivante:

- Les discussions sur la coopération bilatérale en matière de JAI doivent continuer à se tenir principalement dans les structures créées par **l'accord de partenariat et de coopération** (et le futur **accord d'association**), et notamment dans les sous-comités concernés, et par le biais de dialogues politiques en la matière. Parallèlement, il convient de maintenir et de renforcer les dialogues consacrés aux droits de l'homme.
- Les résultats des **comités mixtes de facilitation de la délivrance de visas et de réadmission**, ainsi que des progrès accomplis par le biais des **dialogues sur les visas**, lorsqu'ils existent, doivent être examinés lors des réunions des sous-comités JAI.
- Le cas échéant, **les partenariats pour la mobilité** (PM) continueront à servir de cadre privilégié pour le dialogue et la **coopération opérationnelle sur la question des migrations** dans toutes ses dimensions: l'immigration légale, la lutte contre l'immigration clandestine, et les migrations et le développement. Idéalement, des réunions dans le cadre des partenariats pour la mobilité devraient être organisées parallèlement aux sous-comités JAI et orienter leur programme. En fonction des progrès réalisés et de la situation en matière de migration dans le pays, **tous les pays du partenariat oriental** devraient **pouvoir** conclure un partenariat pour la mobilité.<sup>3</sup>
- Conformément à l'évaluation en cours de l'approche globale des migrations, et afin d'assurer un meilleur équilibre thématique, les partenariats pour la mobilité existants doivent favoriser davantage la coopération dans le domaine des **migrations** et de la **mobilité**. Pour garantir la réalisation de cet objectif, tous les partenaires concernés doivent maintenir leur engagement au niveau politique et au niveau de la mise en œuvre du partenariat. Il serait judicieux d'élaborer **un outil pour surveiller les effets à long terme des partenariats pour la mobilité** sur les flux migratoires, la gestion des migrations et d'autres politiques pertinentes dans les pays partenaires et dans

---

<sup>3</sup> Jusqu'à présent, deux partenariats pour la mobilité ont été signés avec des pays du partenariat oriental (Moldavie et Géorgie) et un troisième (avec l'Arménie) devrait être conclu d'ici peu (voir annexe).

l'UE. Un suivi régulier permettra également d'identifier les lacunes et les besoins auxquels répondre dans le cadre des partenariats pour la mobilité. En outre, il faudra veiller à la cohérence de cet outil avec les autres instruments et cadres afin de cibler et de maximiser ses effets.

- **Les domaines hautement prioritaires** tels que la lutte contre la criminalité organisée, et notamment le trafic d'êtres humains, les questions de droits de l'homme et la corruption doivent être systématiquement examinés dans les cadres existants, en particulier les sous-comités JAI et/ou par le biais des dialogues consacrés aux droits de l'homme ainsi que des partenariats pour la mobilité, lorsqu'ils existent, dans le but d'**intensifier la coopération concrète** dans le cadre du partenariat oriental.
- **La coopération en matière de drogue** doit se poursuivre par le biais des dialogues politiques bilatéraux existants avec l'Ukraine. Il convient de **prendre comme modèle** et d'**institutionnaliser** les dialogues bilatéraux engagés par la présidence polonaise (avec l'Arménie, la Moldavie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie), dans le but d'organiser des forums du même genre avec tous les pays du partenariat oriental.
- Il convient d'**accroître** et d'encourager **la coopération** avec les **agences compétentes** (FRONTEX, Europol, Eurojust, CEPOL, le Bureau européen d'appui en matière d'asile et l'Agence des droits fondamentaux) et de veiller à ce qu'elle continue à figurer régulièrement à l'ordre du jour des sous-comités JAI et des réunions organisées dans le cadre des partenariats pour la mobilité. D'autres institutions et agences, telles que la Fondation européenne pour la formation (FEF) ou l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT) pourraient être associées à ce projet sur des questions pertinentes.

### 2.2.2. *Au niveau régional et multilatéral*

Un certain nombre de forums régionaux où sont réunis les États membres de l'UE et les partenaires orientaux proposent des plateformes d'échange d'informations et de bonnes pratiques ainsi que la mise en œuvre de projets transfrontaliers concrets (voir annexe). Afin d'**harmoniser le cadre de la coopération régionale et multilatérale et d'accroître son efficacité**, la Commission formule les recommandations suivantes:

- Il convient d'examiner la possibilité d'organiser des **réunions JAI au niveau ministériel** dans le contexte du partenariat oriental afin de garantir des orientations politiques et une coordination appropriées. Ces réunions pourraient, le cas échéant, se tenir sur une base annuelle afin de dresser le bilan des progrès réalisés et de proposer des orientations pour l'avenir.
- Les questions en matière de JAI, afin de **rationaliser** le cadre de dialogue et de coopération régionale, doivent continuer de figurer régulièrement à l'ordre du jour de la **plateforme multilatérale du partenariat oriental «Démocratie, bonne gouvernance et stabilité»**, et des groupes d'experts associés<sup>4</sup>, ainsi que des autres plateformes en la matière telles que la plateforme 4, qui favorise le dialogue sur «les contacts interpersonnels». La création d'un nouveau **groupe d'experts sur les**

---

<sup>4</sup> Groupe d'experts sur la gestion intégrée des frontières, groupe d'experts sur la lutte contre la corruption et groupe d'experts sur l'amélioration du fonctionnement de l'appareil judiciaire.

**migrations et l'asile** en vue d'intégrer les bonnes pratiques et les enseignements tirés au cours du «processus de Söderköping» dans le cadre du partenariat oriental contribuerait à cet objectif.

- Étant donné que **les processus de Prague et de Budapest** se recoupent dans une large mesure, il est opportun d'intégrer partiellement le processus de Budapest au processus de Prague. Les deux processus deviendraient **géographiquement complémentaires**; l'Europe de l'Est et l'Asie centrale seraient couvertes par le processus de Prague et la «route de la soie», l'Iran, le Pakistan et l'Afghanistan par le processus de Budapest. L'engagement de la Turquie resterait essentiel pour ce dernier.

### 2.3. Coordination et aide financière

Pour que le partenariat oriental soit encore plus opérationnel, il y a aussi lieu de garantir **une coordination efficace** entre les actions mises en œuvre par l'UE et ses États membres. Il serait judicieux d'instaurer **un mécanisme de suivi léger** des actions menées par tous les acteurs concernés, et notamment un rapport annuel sur les activités mises en œuvre dans le domaine de la justice et des affaires intérieures.

La nécessité de renforcer la coopération régionale entre l'UE et les partenaires orientaux est l'un des objectifs prioritaires en matière de JAI pour les années à venir, qui requiert **une aide financière substantielle et flexible**. Il convient en particulier de favoriser la création de réseaux entre l'UE et les pays du partenariat oriental et de soutenir des projets et programmes pour aborder des questions transfrontalières et des questions similaires concernant les deux régions. L'UE doit aussi envisager de **renforcer son rôle dans la coordination des donateurs** dans ce domaine, en mettant par exemple sur pied des mécanismes de consultation destinés aux questions JAI.

## 3. PROPOSER LES FUTURES ACTIONS POUR LE DIALOGUE ET LA COOPERATION EN MATIERE DE JAI: PRIORITES THEMATIQUES

Renforcer le partenariat sur les questions en matière de JAI exige de mettre en place toute une série de mesures. L'Union européenne et ses États membres doivent continuer d'encourager et de soutenir les pays partenaires dans la mise en œuvre de toutes les actions nécessaires, notamment par le biais de **mesures de renforcement des capacités, d'échanges d'information et de bonnes pratiques** et, le cas échéant et conformément à la répartition des compétences, par la mise en place de mesures politiques et législatives pertinentes dans les domaines des migrations et de la mobilité, de la sécurité et de la protection des données, ainsi que de la justice et des droits fondamentaux. Les mesures mentionnées ci-dessous devraient, si possible, figurer dans les accords d'association actuellement en cours de négociation.

### 3.1. Migration, mobilité et asile

#### 3.1.1. *Collecte, analyse et utilisation concrète des données pour élaborer des politiques reposant sur des faits*

Beaucoup d'efforts ont déjà été faits et beaucoup de moyens déjà investis pour améliorer les systèmes de collecte et d'analyse des données dans les pays partenaires. Un **profil migratoire** élargi est actuellement en cours de préparation dans le cadre du partenariat pour la mobilité

avec la Moldavie, ainsi que pour tous les autres pays du partenariat oriental dans le cadre du projet financé par l'UE «Instauration de partenariats en matière de migration». Toutefois, l'exactitude des informations disponibles sur les migrations et, par extension, l'exactitude de l'élaboration des politiques basées sur des faits sont considérablement fragilisées par **l'absence de données statistiques fiables, facilement accessibles et pertinentes** dans la région, la **mauvaise qualité** des données existantes et la **diversité des définitions, méthodes et indicateurs statistiques** utilisés dans la région.

Il est indispensable de soutenir les **instituts nationaux de statistique** pour renforcer leur capacité à fournir des statistiques pertinentes et à assumer le rôle de coordinateurs des activités statistiques. En outre, il importe d'encourager à l'avenir **l'harmonisation des indicateurs et méthodologies statistiques** dans la région du partenariat oriental. L'UE doit promouvoir la mise en œuvre, dans les pays du partenariat, du modèle HIMS<sup>5</sup> d'enquêtes migratoires harmonisées, pour collecter des données sur les migrations, et notamment sur leurs facteurs et conséquences.

Le cas échéant, et en respectant pleinement le **principe du secret statistique**, il convient de favoriser l'intégration des questions liées aux migrations **aux recensements nationaux et aux enquêtes sur les ménages** de façon à proposer une source fiable et stable de données comparables.

L'Union européenne doit encourager et aider les pays du partenariat oriental à s'approprier leurs profils migratoires de sorte qu'ils puissent aussi servir d'**outils pour améliorer la cohérence des politiques et leur évaluation**.

Enfin, il faudrait encore renforcer **la coopération entre les organismes de recherche** qui travaillent sur les migrations dans l'UE et les pays partenaires.

### 3.1.2. *Immigration légale, intégration et migration, développement*

**L'immigration légale**, si elle est bien gérée, peut répondre aux besoins du marché du travail tant du pays d'origine que du pays de destination. Elle peut aussi contribuer concrètement à réduire l'immigration clandestine étant donné qu'elle fournit des solutions légales aux migrants. L'UE et ses États membres ont œuvré de concert avec les pays partenaires pour favoriser l'immigration légale sur la base d'initiatives et d'accords bilatéraux et dans le cadre des partenariats pour la mobilité.

L'Union européenne mène actuellement une étude sur **les coûts et les avantages de la migration de main-d'œuvre** en provenance des pays du partenariat oriental vers l'UE, afin de déterminer la base de l'action future dans ces domaines.

Conformément aux besoins du marché du travail de chaque État membre, l'Union européenne et ses États membres doivent envisager d'**ouvrir davantage les voies d'immigration légale** pour les migrants des pays partenaires. Parallèlement, il est essentiel de mettre en place des mesures pour faire face à «la fuite des cerveaux» et à la perte de compétences et de capital humain – et notamment **des mécanismes tendant à favoriser la rencontre de l'offre et de la demande, la migration circulaire**, le renforcement de la coopération sur **la transférabilité**

<sup>5</sup> Le projet HIMS (*Household International Migration Surveys*) a été élaboré dans le cadre du programme MEDSTAT d'assistance technique aux pays du Sud participant à la PEV, et a pour objectif de collecter des données sur les migrations, y compris sur leurs facteurs et leurs conséquences.

**des droits à la sécurité sociale et la reconnaissance des compétences et des qualifications.** À cet égard, il convient de mettre en évidence le rôle de la Fondation européenne pour la formation.

**Les partenariats pour la mobilité** constituent un cadre particulièrement utile, dans lequel le renforcement de la mobilité peut être favorisé et la migration mieux gérée. Dans ce contexte, les États membres doivent envisager en particulier de favoriser **l’immigration légale et la mobilité dans l’UE des étudiants, des universitaires et des chercheurs.**

Il faut aussi mettre sur pied des mesures pour éviter la fuite des cerveaux observée dans les pays du partenariat oriental. Dans ce contexte, il serait judicieux que l’UE et ses États membres, en coopération avec les pays partenaires, examinent pleinement les possibilités qu’offrent **la migration circulaire et le soutien de la participation de la diaspora au développement de leur pays d’origine.**

**L’intégration** des migrants dans les sociétés d’accueil représente un défi auquel sont à la fois confrontés les États membres de l’UE et les pays du partenariat oriental. Ce défi exige une coopération entre les autorités à tous les niveaux (local, régional et national), ainsi qu’avec la société civile, et notamment les associations de migrants.

L’Union européenne doit apporter un soutien supplémentaire pour **améliorer les capacités** des pays partenaires à répondre efficacement aux besoins des migrants dans leurs politiques publiques, surtout dans le domaine social. En outre, l’UE doit promouvoir la sensibilisation, par les pays partenaires, des populations locales et des communautés de migrants **à la lutte contre la xénophobie et au respect des droits.** Il importe, pour renforcer la coopération, de prendre en considération l’élaboration des politiques visant à répondre aux besoins **des familles** des migrants **restées sur place** et à d’autres conséquences sociales de l’émigration sur les communautés locales.

**Les envois de fonds** sont aussi une source importante de revenus pour les pays du partenariat oriental. En 2009, les fonds envoyés par les travailleurs vers l’Azerbaïdjan, l’Arménie, la Géorgie, la Moldavie et l’Ukraine ont frisé les 4 milliards d’euros.<sup>6</sup>

Compte tenu du rôle des envois de fonds dans l’économie des pays du partenariat oriental, l’UE et les pays partenaires doivent s’appuyer sur les efforts fournis jusqu’à présent pour **réduire les coûts des envois de fonds** et encourager leur **utilisation à long terme.** Leur démarche traditionnellement axée sur les envois de fonds doit être complétée par des initiatives visant l’épargne des migrants et la canalisation de cette épargne vers l’investissement dans les pays d’origine, de manière à ce que les fonds puissent être disponibles comme capital de lancement pour les investisseurs et les entrepreneurs, en particulier les PME.

Les pays du partenariat oriental rencontrent des défis similaires en ce qui concerne l’immigration légale et la coopération, dans ce domaine, pourrait favoriser l’adoption de réponses adaptées.

Quant à la coopération sur **les migrations entre les pays du partenariat oriental eux-mêmes,** il pourrait être envisagé de soutenir un certain nombre de mesures possibles au

<sup>6</sup> Recueil des statistiques 2011 de la Banque mondiale sur les migrations et les envois de fonds.

niveau régional, notamment la collecte, l'harmonisation, l'analyse et l'échange de données pertinentes sur les migrations, ou la création d'**un réseau d'informations sur les migrations** visant à améliorer la coopération et l'échange de bonnes pratiques entre les autorités compétentes en matière d'immigration des pays partenaires. Il serait judicieux d'encourager aussi des initiatives visant à accroître **la mobilité des personnes entre les pays du partenariat oriental**.

### *3.1.3. Lutte contre l'immigration clandestine et coopération dans le domaine de la réadmission, du retour et de la réintégration*

La réadmission des ressortissants d'un pays qui ne sont pas légalement autorisés à entrer ou à séjourner dans un autre pays est un principe du droit international coutumier auquel tous les pays doivent se conformer. **Les accords de réadmission de l'UE** prévoient des dispositions pour faciliter ou accélérer les procédures de réadmission des personnes qui séjournent sans autorisation sur le territoire des États membres de l'UE. Ces accords sont un outil majeur dans la lutte contre l'immigration clandestine et représentent, en tant que tels, une mesure essentielle en faveur du renforcement de la mobilité. Actuellement, trois pays du partenariat oriental (Ukraine, Moldavie et Géorgie) ont signé avec l'UE un accord de réadmission parallèlement à des accords visant à faciliter la délivrance de visas.

L'Union européenne doit continuer de développer sa coopération en matière de réadmission avec les autres pays du partenariat oriental et s'attacher à conclure **des accords de réadmission** parallèlement à des accords visant à faciliter la délivrance de visas avec **l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Biélorussie**. La Commission a déjà été autorisée à négocier un accord de réadmission avec la Biélorussie et présente actuellement les propositions pour obtenir des autorisations similaires pour l'Arménie et l'Azerbaïdjan parallèlement à la présente communication. Les directives de négociation requises doivent être adoptées par le Conseil le plus rapidement possible.

De plus, l'UE doit continuer d'encourager les efforts déployés par les pays du partenariat oriental visant à **renforcer leurs capacités** en matière de prévention et de lutte contre l'immigration clandestine ainsi que d'assistance aux rapatriés afin de faciliter leur réintégration durable.

### *3.1.4. Faciliter la mobilité de courte durée*

L'instauration d'un régime d'**exemption de visa** est un objectif pour les six pays du partenariat oriental; à ce titre, il doit être reconnu et la coopération à cette fin doit se poursuivre de manière active. Une coopération efficace en ce qui concerne la réadmission (et notamment la mise en œuvre concrète de l'accord de réadmission de l'UE), la mise en œuvre correcte et concrète de l'accord visant à faciliter la délivrance de visas, ainsi qu'une participation active du pays partenaire au dialogue et à la coopération dans tous les domaines couverts par cette communication, devraient permettre d'ouvrir le dialogue sur la libéralisation des visas.

**Les accords visant à faciliter la délivrance des visas** constituent un outil majeur pour accroître la mobilité de courte durée et une mesure essentielle en faveur de la libéralisation des visas. Jusqu'à présent, trois accords – avec la Moldavie, l'Ukraine et la Géorgie – sont entrés en vigueur.

L'Union européenne et les différents pays partenaires doivent garantir **la mise en œuvre correcte et efficace des accords** visant à faciliter la délivrance de visas. Il est indispensable, pour la Moldavie et l'Ukraine en particulier, de conclure rapidement les négociations en cours pour disposer de nouveaux accords élargis sur ce point.

Dans le respect de ses engagements politiques, l'UE doit aussi conclure des accords similaires avec les autres pays du partenariat oriental, à savoir l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Biélorussie. Les directives de négociation ont déjà été adoptées pour la Biélorussie et celles requises pour l'Arménie et l'Azerbaïdjan doivent l'être le plus rapidement possible par le Conseil.

Parallèlement, les États membres de l'Union européenne doivent renforcer les actions en cours dans le cadre de **la coopération locale au titre de Schengen** dans tous les pays du partenariat oriental. Cette démarche doit viser à garantir **l'harmonisation maximale des procédures de délivrance des visas** et à tirer pleinement parti des possibilités offertes par **le code des visas**, telles que des exemptions de frais de visas pour certaines catégories de personnes et la délivrance de visas à entrées multiples et de long séjour pour les personnes relevant de ces catégories, telles que les étudiants, les universitaires, les chercheurs et les chefs d'entreprises. De plus, les États membres de l'UE doivent s'attacher à améliorer la couverture consulaire de la région du partenariat oriental, pour faciliter encore la procédure de demande de visa.

**Le dialogue sur les visas** permet de se pencher sur les conditions aboutissant à la libéralisation de leur régime en autorisant des séjours de courte durée sans visa entre l'UE et le pays concerné. Ce dialogue repose sur la mise en œuvre concrète par le pays partenaire d'une série d'indicateurs de référence couvrant une grande diversité de questions liées à la JAI. À l'issue de la phase exploratoire, il se fonde sur des plans d'action en deux phases élaborés sur mesure. Jusqu'à présent, l'UE a présenté deux **plans d'action pour la libéralisation du régime des visas** de ce type aux pays du partenariat oriental, à savoir à l'Ukraine en novembre 2010 et à la Moldavie en janvier 2011.

Les plans d'action sont axés sur des domaines essentiels de la justice et des affaires intérieures, tels que la sécurité des données, la gestion des frontières et des migrations, la politique d'asile, l'ordre public et la sécurité, notamment la lutte contre la criminalité organisée et le trafic d'êtres humains, ainsi que sur des questions extérieures pertinentes et sur les droits fondamentaux. Ils établissent **un premier ensemble de critères** relevant du **cadre politique** (la législation et le calendrier) et **un deuxième ensemble** d'indicateurs de référence plus spécifiques, qui couvrent **la mise en œuvre concrète et durable** de mesures pertinentes afin d'aboutir à des résultats concrets sur le terrain.

Les plans d'action de ce type pour la libéralisation du régime des visas pourraient servir de **modèles** pour d'autres partenaires orientaux, tout en tenant compte de la spécificité et **des progrès indépendants de chaque pays et de la cohérence dans la région**.

L'Union européenne continuera de soutenir les efforts déployés par l'Ukraine et la Moldavie pour mettre en œuvre les plans d'action pour la libéralisation du régime des visas. La Commission **rendra régulièrement compte** au Conseil et au Parlement européen des progrès réalisés quant à la mise en œuvre de ces plans d'action. Les premiers rapports d'évaluation sur l'Ukraine et la Moldavie sont présentés parallèlement à la présente communication.

### 3.1.5. *Systèmes opérationnels d'asile et de protection internationale dans le respect des obligations internationales*

La plupart des pays du partenariat oriental ont fait des progrès quant à l'adoption d'une législation pertinente visant à établir **une protection internationale** pour ceux qui en ont besoin. Toutefois, les **cadres législatifs** comme **leur mise en œuvre** présentent toujours des **écarts considérables**. L'UE a soutenu les pays du partenariat dans le renforcement de leurs capacités de protection, notamment par le biais du programme de protection régional qui couvre la Biélorussie, la Moldavie et l'Ukraine. La deuxième phase de ce programme a commencé en 2011.

L'UE continuera d'encourager les pays du partenariat oriental à **compléter le cadre législatif approprié** et à garantir sa **mise en œuvre concrète**. En outre, elle continuera de soutenir les pays partenaires dans la mise en place d'organismes et de formation de personnel impliqué dans les procédures de détermination du statut de réfugié. L'UE contribuera également à l'élaboration de politiques nationales en matière d'**intégration des réfugiés**. Le cas échéant, elle travaillera de concert avec le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO), qui doit soutenir les pays partenaires dans tous les domaines de la coopération pratique en matière d'asile.

### 3.2. **Gestion intégrée des frontières**

L'UE, en coopération avec des organisations internationales parmi lesquelles l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et d'autres pays donateurs, a apporté un soutien financier aux pays du partenariat oriental par le biais de plusieurs initiatives sur la gestion des frontières, telles que **la mission d'assistance frontalière de l'Union européenne (EUBAM)** en Ukraine et en Moldavie et le programme de **gestion intégrée des frontières du Caucase méridional (SCIBM)** dans le Caucase du Sud. En outre, **l'initiative phare du partenariat oriental** a fourni le cadre politique des projets de gestion intégrée des frontières financés par l'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP). Ces projets visent à renforcer les capacités opérationnelles en proposant des activités en la matière adaptées à chaque pays et en contribuant à mettre en place des systèmes modernes de formation dans ces pays<sup>7</sup>. Bien que des progrès significatifs aient été réalisés dans ce domaine, les efforts doivent se poursuivre quant à l'élaboration de **stratégies globales de formation** pour ce secteur ainsi qu'en matière de **renforcement des capacités institutionnelles**, notamment en ce qui concerne la gestion efficace des points de passage des frontières.

À cet égard, le rôle de **FRONTEX** est primordial et une coopération opérationnelle est en train d'être mise en place en matière d'échange d'informations, d'analyse des risques, de formation, d'opérations conjointes et de projets pilotes. Jusqu'à présent, FRONTEX a signé des **accords opérationnels** avec les autorités compétentes de Moldavie, de Géorgie, d'Ukraine et de Biélorussie et des garde-frontières de ces pays ont en conséquence déjà pris part, en tant qu'observateurs, aux opérations conjointes coordonnées par FRONTEX, bénéficiant de certains modules de formation élaborés par FRONTEX en coopération avec les États membres de l'UE.

---

<sup>7</sup> En outre, l'IEVP instaurera en 2011 deux projets pilotes visant à (a) renforcer la capacité de suivi et la coopération transfrontalière sur la frontière entre la Biélorussie et l'Ukraine, et (b) améliorer les capacités de gestion des frontières entre la Géorgie et l'Arménie.

Il importe de soutenir l'élaboration de **stratégies nationales intégrées de gestion des frontières** et leur mise en œuvre dans tous les pays du partenariat oriental, dans le cadre des actions existantes.

La conclusion d'**accords opérationnels** entre FRONTEX et les autorités compétentes d'**Arménie** et d'**Azerbaïdjan** contribuera à améliorer la mise en œuvre du concept de gestion intégrée des frontières et à accroître l'interopérabilité entre les services de surveillance des frontières des États membres de l'UE et ceux des deux pays mentionnés.

Dans le domaine de l'**analyse des risques**, la création de réseaux régionaux semblables au réseau des Balkans occidentaux (WEBRAN) pourrait être examinée plus avant et développée.

### 3.3. Ordre public et sécurité

La sécurité intérieure ne saurait être assurée sans tenir compte du reste du monde, et en particulier sans tenir compte du voisinage européen immédiat. Il importe dès lors de veiller à la cohérence et à **la complémentarité des aspects intérieurs et extérieurs de la sécurité de l'UE**. Ainsi que le reconnaissent tant la stratégie européenne de sécurité<sup>8</sup> que la stratégie de sécurité intérieure<sup>9</sup>, les relations avec nos partenaires sont d'une importance capitale dans la lutte contre la grande criminalité, la criminalité organisée et le terrorisme.

#### 3.3.1. Sécurité des documents de voyage et d'identité

Améliorer la sécurité des documents est indispensable pour bénéficier de mesures visant à faciliter la délivrance des visas avec l'UE. Certains pays du partenariat oriental ont commencé à délivrer des **passesports biométriques** à leurs citoyens et se sont efforcés de mettre en place **une procédure de délivrance plus sûre**, surtout en ce qui concerne les documents sources, l'enregistrement et la personnalisation, ce qui s'avère primordial pour la crédibilité au niveau national et international du document personnalisé.

L'Union européenne doit intensifier **l'échange de bonnes pratiques** avec les pays du partenariat oriental dans le domaine de la sécurité des documents, en mettant en particulier l'accent sur l'introduction des données biométriques dans les cartes d'identité et les documents de voyage, en garantissant **l'efficacité et l'intégrité du processus de personnalisation et des accords de protection des données requises**. L'UE doit inciter et soutenir les pays du partenariat oriental afin de garantir des procédures de délivrance des documents et une gestion globale de l'identité plus sûres, notamment en ce qui concerne les registres correspondants.

#### 3.3.2. S'attaquer au problème du trafic d'êtres humains

D'après le dernier rapport en date des Nations Unies<sup>10</sup>, un grand nombre de **victimes du trafic et de trafiquants d'êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle** sont

<sup>8</sup> «La stratégie européenne de sécurité: une Europe sûre dans un monde meilleur» a été adoptée en 2003 et révisée en 2008.

<sup>9</sup> Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil «La stratégie de sécurité intérieure de l'UE en action: cinq étapes vers une Europe plus sûre», COM/2010/673 final.

<sup>10</sup> [http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Executive\\_summary\\_french.pdf](http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Executive_summary_french.pdf) (résumé analytique).

ressortissants de pays du partenariat oriental. L'évaluation récente réalisée par Europol<sup>11</sup> met en évidence l'implication dans le trafic d'êtres humains, ainsi que d'autres activités criminelles, de groupes criminels basés dans ces pays.

La question du trafic d'êtres humains est une **priorité de premier plan pour l'UE** et le dialogue et la coopération avec les pays du partenariat oriental dans ce domaine sont déjà bien établis. La coopération couvre les domaines de la prévention, de la lutte contre le trafic et de la protection des victimes, et l'UE, comme ses États membres et Europol, ont soutenu de nombreux projets pour aider les pays du partenariat oriental à lutter contre cette forme de criminalité.

L'Union européenne doit encourager les pays du partenariat oriental qui ne l'ont pas encore fait à ratifier le **protocole de Palerme des Nations unies relatif à la traite des personnes et la convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains**, et à tirer pleinement parti des instruments internationaux dans la lutte contre toutes les diverses formes de trafic d'êtres humains, telles que le trafic aux fins d'exploitation sexuelle et d'exploitation de leur travail, de servitude domestique et de mendicité forcée.

L'UE doit s'attacher à renforcer la coopération dans la lutte contre le trafic d'êtres humains. Elle doit notamment coopérer étroitement avec les pays du partenariat oriental pour renforcer leurs capacités à **protéger et aider les victimes du trafic d'êtres humains**. Pour ce faire, il convient en particulier d'instaurer des partenariats entre gouvernements, organisations non gouvernementales et secteur privé en mettant en place des mécanismes et des procédures visant à mieux protéger et aider les victimes du trafic d'êtres humains, à garantir leur retour dans leurs pays d'origine en toute sécurité, et à prévenir ce trafic. Cette coopération doit s'appuyer sur une approche fondée sur les droits de l'homme qui tienne compte de l'importance d'intégrer une dimension sexuelle et une approche axée sur les droits de l'enfant.

### 3.3.3. *Lutte contre la criminalité organisée*

L'accroissement de la mobilité ne profite pas seulement aux citoyens; elle facilite aussi indirectement les activités de **réseaux de criminalité transnationale**. La coopération entre l'UE et les pays du partenariat oriental visant à répondre à ce défi est déjà bien établie. Toutefois, l'émergence de nouveaux circuits et de nouvelles formes de la criminalité organisée exige une coopération continue afin d'y faire face de manière intégrée. La criminalité dans la région se manifeste principalement par le trafic de stupéfiants, la contrebande de produits soumis à accises (notamment les cigarettes) et de marchandises de contrefaçon, et le trafic d'êtres humains.

La coopération, notamment au niveau opérationnel, entre **Europol** et des pays du partenariat oriental est l'un des moyens de renforcer l'efficacité de la lutte contre la grande criminalité, la criminalité organisée et le terrorisme. Europol a déjà conclu des **accords stratégiques** avec **l'Ukraine et la Moldavie**.<sup>12</sup>

Pour **renforcer encore la coopération dans la lutte contre la criminalité organisée**, l'UE doit inviter les pays de la région du partenariat oriental à remplir des conditions portant notamment sur la protection des données, afin d'être en mesure d'instaurer une **coopération**

<sup>11</sup> Évaluation 2011, par l'UE, de la menace que représente la criminalité organisée (OCTA).

<sup>12</sup> Signés respectivement les 4 décembre 2009 et 12 février 2007.

**stratégique** entre Europol et les pays du partenariat oriental ou de transformer les accords de coopération stratégique actuels en accords de **coopération opérationnelle**.

L'UE doit soutenir une **coopération régionale** en matière de sécurité et de lutte contre la criminalité organisée. Les initiatives en la matière doivent, entre autres, consister à améliorer la coopération policière et douanière grâce à une **formation commune**, notamment en coopération avec **CEPOL** et Europol, à l'**échange de bonnes pratiques**, à des **enquêtes conjointes** portant notamment sur la criminalité transfrontalière, à des opérations douanières conjointes coordonnées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), etc. À cet égard, il importe de promouvoir et de développer des initiatives telles que la politique Euroeast qui a pour objectif d'accroître la coopération afin d'améliorer la sécurité intérieure dans l'UE et les pays du partenariat oriental, et les conférences annuelles du groupe de travail «cigarettes» organisées par l'OLAF. CEPOL doit y contribuer par le biais de ses programmes communs qui viendront s'ajouter à ses cours de formation. Il y a lieu d'envisager des formules de coopération avec les organismes de formation compétents des pays concernés.

L'Union européenne doit travailler en étroite coopération avec les pays du partenariat oriental pour coordonner leurs efforts et leurs mesures visant à **lutter contre la contrebande à la frontière orientale**, notamment par la mise en œuvre pleine et entière du plan d'action pour lutter contre la contrebande de cigarettes et d'alcool le long de sa frontière orientale.<sup>13</sup>

L'UE doit continuer à soutenir les efforts des pays du partenariat oriental dans le renforcement des capacités de leurs autorités judiciaires pénales en vue d'**instaurer une coopération efficace contre la cybercriminalité** par le biais de la plateforme multilatérale du partenariat oriental «Démocratie, bonne gouvernance et stabilité» avec le concours du Conseil de l'Europe. En outre, l'UE doit inciter les pays partenaires à ratifier et à mettre pleinement en œuvre **la convention sur la cybercriminalité du Conseil de l'Europe** (STE n° 185). La convention doit servir d'orientation et de cadre pour tous les pays qui entendent développer une législation nationale complète contre la cybercriminalité.

L'UE doit encourager les pays du partenariat oriental à renforcer davantage leurs capacités institutionnelles pour lutter contre les risques chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires (CBRN), en participant notamment avec activité à l'initiative européenne des centres d'excellence CBRN.

#### *3.3.4. Lutte contre les infractions financières, y compris le financement du terrorisme*

La lutte contre le **blanchiment de capitaux** est un moyen essentiel pour contrer la criminalité organisée et d'autres formes de criminalité. La coopération internationale s'avère capitale dans ce domaine étant donné que les flux financiers tiennent rarement compte des frontières.

Combattre le **financement du terrorisme** est l'un des éléments clés de la lutte de l'UE contre le terrorisme. Ce point est régulièrement abordé lors des forums internationaux ou multinationaux tels que le groupe d'action financière (GAFI), les Nations unies et autres. La plupart des pays du partenariat oriental ne sont pas membres du GAFI mais font partie (à l'instar de 12 des États membres de l'UE) d'organes régionaux similaires. L'engagement actif dans ces organes est essentiel pour adapter aux normes internationales les régimes nationaux

---

<sup>13</sup> Plan d'action contre la contrebande de cigarettes et d'alcool le long de la frontière orientale de l'UE, 24 juin 2011, SEC(2011) 791 final.

de lutte contre le blanchiment de capitaux et de lutte contre le financement du terrorisme. L'UE doit encourager les pays du partenariat oriental à œuvrer en étroite coopération avec le GAFI et les organes régionaux compétents du même type.

Les **cellules de renseignement financier (CRF)** sont des composantes essentielles du réseau de lutte contre le blanchiment des capitaux et contre le financement du terrorisme. L'UE doit inciter les pays du partenariat oriental à renforcer leurs CRF et à intensifier leur coopération avec les CRF des États membres.

L'UE doit encourager les pays du partenariat oriental à ratifier et à mettre en œuvre la convention de 2005 relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (STE n° 198).

L'UE doit promouvoir la mise en application de la **Stratégie antiterroriste mondiale des Nations unies**, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies en 2006, qui constitue un cadre complet pour s'attaquer à la menace que représente le terrorisme.

L'UE doit aussi œuvrer de concert avec les pays du partenariat oriental dans les domaines de la **prévention de la radicalisation et de la prévention du recrutement** pour activités terroristes.

### 3.3.5. *Lutte contre la corruption*

La lutte contre la corruption est étroitement liée à toutes les autres priorités thématiques et, si on ne la traite pas de manière efficace, elle peut porter préjudice à la coopération et à la confiance mutuelle dans tous les autres domaines. La communication de la Commission sur la lutte contre la corruption dans l'Union européenne<sup>14</sup> a mis en évidence que l'aide en faveur du **renforcement de la capacité des pays voisins à lutter contre la corruption** sera l'un des aspects majeurs du soutien global accordé par l'UE à ces pays partenaires. En outre, la communication conjointe de la Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et de la Commission européenne intitulée «*Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation*» met en avant que les niveaux d'aide de l'UE aux pays partenaires seront adaptés en fonction des progrès accomplis en matière de réformes politiques et d'approfondissement de la démocratie, et notamment de l'engagement des gouvernements dans la lutte contre la corruption.

Les pays du partenariat oriental sont à présent parties aux instruments européens et internationaux anticorruption pertinents. **Tous les pays du partenariat oriental** participent au groupe d'États contre la corruption du Conseil de l'Europe (**GRECO**) et tous ont ratifié ou accepté la convention des Nations unies contre la corruption (**CNUCC**). En outre, ils participent tous au réseau anticorruption de l'OCDE pour l'Europe de l'Est et l'Asie centrale.

La participation aux **mécanismes de surveillance anticorruption** susmentionnés doit s'accompagner de la **mise en œuvre concrète** des instruments juridiques pertinents, et notamment d'un suivi adapté de la mise en application de leurs recommandations et de leurs engagements politiques en la matière. Dans ce contexte, l'UE incitera les pays du partenariat oriental à mettre en œuvre en temps voulu les recommandations du GRECO qui n'ont pas

<sup>14</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen – «La lutte contre la corruption dans l'Union européenne», 6 juin 2011, COM(2011) 308 final.

encore été appliquées et à prendre part activement au mécanisme de contrôle de la CNUCC, favorisant la transparence du processus d'évaluation et l'implication de la société civile. L'UE encouragera également les pays du partenariat oriental à jouer un rôle actif dans le réseau anticorruption pour l'Europe de l'Est et l'Asie centrale et, pour les pays qui sont concernés par le plan d'action anticorruption d'Istanbul, les invitera à prendre des mesures supplémentaires pour garantir la mise en œuvre effective de ce plan.

En outre, les programmes de coopération de l'UE avec les pays du partenariat oriental en ce qui concerne la gestion des frontières, les douanes, l'application de la loi et l'appareil judiciaire doivent continuer à **promouvoir une culture de l'intégrité**.

En règle générale, l'UE doit favoriser **une plus grande implication de la société civile** dans l'adoption, la mise en œuvre et le suivi des mesures législatives et politiques en la matière, cet aspect s'avérant essentiel pour mettre en place un cadre solide et efficace afin de lutter contre la corruption.

### 3.4. Lutte contre les drogues illicites

La lutte contre les drogues illicites est toujours l'une des priorités majeures de la coopération de l'UE avec les pays du partenariat oriental. La stratégie antidrogue de l'UE (2005-2012) et son plan d'action antidrogue (2009-2012) réaffirment ses engagements en matière d'assistance aux pays tiers en vue de leur permettre de réduire plus efficacement tant la demande que l'offre. Une attention particulière est accordée au renforcement de la coopération avec les pays de l'IEPV. Si l'on peut observer des progrès, il reste d'importantes lacunes en matière de **prévention**, de **réduction des méfaits** et d'offres de **traitement**. En outre, certains pays du partenariat oriental sont d'importants **pays de transit** des drogues qui arrivent dans l'UE en provenance d'Asie.

L'Union européenne doit encourager les pays du partenariat oriental à **coopérer activement avec la société civile**, en particulier en matière de **prévention** chez les personnes vulnérables et d'assistance médicale et sociale spécialisée visant à réduire les méfaits chez les toxicomanes à haut risque. Dans ce contexte, il convient de se pencher tout particulièrement sur la relation entre le VIH/SIDA et la consommation de drogue par injection, ce qui représente aussi un défi pour les États membres voisins. Il importe, à cet effet, de soutenir les pays du partenariat oriental dans le développement et la mise en œuvre de **politiques nationales** intégrées et équilibrées ainsi que de **plans d'actions intégrés en matière de drogue** qui permettent de réduire la demande et de réduire l'offre, garantissent une meilleure coordination entre les agences et les organismes impliqués dans les questions liées à la drogue, et intègrent des programmes et des services visant à réduire la demande de drogues, sur la base des preuves scientifiques les plus récentes et des bonnes pratiques, tout en respectant pleinement la dignité humaine et les droits de l'homme.

La Commission s'est aussi engagée à travailler en coopération avec les pays du partenariat oriental pour **faire obstacle au trafic de drogues, en particulier au trafic d'héroïne en provenance d'Afghanistan** et de produits chimiques utilisés pour fabriquer de la drogue, vers l'Afghanistan. Il est donc primordial de soutenir le renforcement des capacités des diverses autorités chargées de l'application de la loi (police, douanes, justice, etc.). Il y a également lieu de s'attacher à empêcher le détournement des précurseurs de drogues utilisés pour la fabrication illicite de stupéfiants et de substances psychotropes.

Le cas échéant, il convient de développer la capacité à contrôler la situation en matière de drogues, notamment en encourageant la coopération avec l'OEDT.

### 3.5. Justice et droits fondamentaux

#### 3.5.1. État de droit et réforme de l'appareil judiciaire

L'État de droit est à la fois un principe fondamental et un objectif majeur de l'UE en matière de coopération avec les partenaires orientaux. L'UE attache une importance considérable aux **réformes progressives des institutions étatiques** afin de mettre en place un appareil judiciaire efficace qui suscitera la **confiance des citoyens**. Un système judiciaire fort peut devenir un important facteur de croissance économique. La plupart des pays du partenariat oriental ont réalisé des progrès significatifs en réformant leur système judiciaire mais **des écarts considérables demeurent**.

L'Union européenne est disposée à approfondir le suivi de la réforme du système judiciaire tout en encourageant et en soutenant les pays du partenariat oriental en vue de renforcer leurs systèmes de justice et de garantir l'indépendance de l'appareil judiciaire, son **impartialité**, son **efficacité** et sa **responsabilité**, ainsi que l'**accès à la justice**.

#### 3.5.2. Droits fondamentaux

L'UE attache une grande importance à la mise en place d'une coopération globale en matière de protection des droits fondamentaux. Le respect des droits fondamentaux, consacré dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et défini dans la Convention européenne des droits de l'homme, l'Acte final d'Helsinki, la Charte de Paris pour une nouvelle Europe et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, est à la base des politiques intérieure et extérieure de l'Union européenne.

La coopération avec les pays du partenariat oriental est axée sur le renforcement du respect des droits de l'homme, et notamment du respect des droits de l'enfant, de la liberté d'expression, de réunion ou d'association, et des droits des personnes qui appartiennent à des minorités. La promotion et la prise en compte de l'égalité des sexes ainsi que la lutte contre la discrimination doivent aussi, en tant que principes fondamentaux du droit de l'Union, être incluses dans les objectifs du plan de coopération, en tenant compte spécifiquement de l'origine ethnique, du handicap, de la religion et de la croyance, de l'orientation sexuelle et de l'âge. La mise en œuvre des normes régionales et internationales en matière de droits de l'homme relève largement de la coopération avec les pays partenaires. Enfin, la lutte contre la torture et les traitements inhumains et dégradants figure parmi les principaux objectifs de la coopération de l'Union européenne avec les pays du partenariat oriental.

L'Union européenne continuera à inviter les pays du partenariat oriental à se pencher régulièrement sur les questions de droits de l'homme dans les sous-comités de droits de l'homme compétents, le cas échéant. Améliorer les résultats dans le domaine des droits de l'homme est aussi une condition essentielle<sup>15</sup> au développement des relations de l'Union européenne avec les partenaires orientaux.

<sup>15</sup> Par exemple, le versement de l'aide macrofinancière de l'UE est soumis à la condition du respect continu de l'État de droit, de la démocratie et des droits de l'homme par les autorités des pays partenaires.

Au regard du renforcement actuel des relations avec les pays partenaires, l'Union européenne intensifiera ses activités de **suivi dans le domaine des droits fondamentaux**, tout en encourageant et en soutenant les pays du partenariat oriental en vue de renforcer la protection des droits fondamentaux, couvrant à la fois les cas individuels et les questions portant sur les instruments de droit international en matière de droits de l'homme.

### 3.5.3. *Coopération judiciaire en matière civile et pénale*<sup>16</sup>

La plupart des pays du partenariat oriental ont signé et ratifié plusieurs conventions internationales pertinentes de coopération judiciaire en matière civile et pénale. Cependant, **des écarts considérables demeurent en ce qui concerne l'adhésion aux conventions et leur mise en œuvre pleine et entière** reste un défi à relever pour un grand nombre de ces pays.

L'Union européenne doit continuer à inciter tous les pays du partenariat oriental à participer aux systèmes multilatéraux en place concernant la coopération en matière civile et pénale. Elle doit encourager et soutenir les pays partenaires **pour qu'ils mettent pleinement en œuvre**, après les avoir ratifiées, les conventions internationales pertinentes sur la coopération en matière civile et pénale (par exemple sur l'extradition et l'assistance judiciaire réciproque), en particulier dans le cadre du Conseil de l'Europe. Il est notamment nécessaire à cet effet de **poursuivre les efforts visant à améliorer la coordination et la coopération entre l'appareil judiciaire et toutes les agences chargées de faire appliquer la loi**, notamment par le biais d'investissements dans la formation, les ressources humaines et les outils informatiques. Poursuivre et constamment surveiller les efforts visant à renforcer l'État de droit et à développer des normes communes, telles qu'acceptées dans les forums internationaux communs (Conseil de l'Europe par exemple), doit continuer à figurer en permanence parmi les objectifs de la coopération de l'Union européenne avec ses partenaires orientaux.

### 3.5.4. *Protection des données*

Il est d'une importance capitale, dans tous les domaines de la coopération entre l'UE et les pays du partenariat qui nécessitent l'échange de données personnelles, de disposer d'un système solide pour garantir le droit à la protection des données personnelles, tant au niveau de **la législation** qu'au niveau **des capacités concrètes des institutions**. Dans le domaine de la justice et des affaires intérieures en particulier, des règles de protection rigoureuses s'avèrent primordiales pour une coopération opérationnelle, que ce soit avec les États membres de l'UE ou avec ses agences, comme Europol ou Eurojust. En outre, la collecte et l'échange d'un nombre croissant de données personnelles dans le domaine de la JAI, telles que les données des identificateurs biométriques ou des numéros d'identification personnelle dans les bases de données, requièrent aussi des règles strictes pour garantir le droit à la protection des données personnelles. À cette fin, il est nécessaire d'adopter **un ensemble de lois nationales sur la protection des données personnelles**, de les mettre en œuvre concrètement et, notamment, de créer une autorité de contrôle publique totalement indépendante chargée de la protection des données.

<sup>16</sup> Les aspects de la coopération avec les pays du partenariat oriental dans ce domaine feront l'objet de développements ultérieurs dans une communication de la Commission relative à la dimension extérieure de la justice prévue pour la fin 2011.

Le bilan des pays du partenariat oriental dans ce domaine est mitigé; certains ont déjà ratifié les conventions internationales pertinentes et mis en place une législation en la matière, tandis que d'autres doivent encore mettre sur pied un cadre juridique solide pour la protection des données. La mise en œuvre concrète des instruments de protection des données reste un défi dans l'ensemble de la région.

L'Union européenne doit encourager les pays du partenariat oriental à **ratifier les conventions internationales pertinentes, à adopter des législations appropriées en matière de protection des données et à veiller à leur mise en œuvre concrète**, afin de garantir le droit des individus à la protection de leurs données, en particulier par la création **d'autorités de contrôle indépendantes chargées de la protection des données**.

#### 4. CONCLUSIONS

**Une coopération continue et fondée sur la confiance** dans le cadre du partenariat oriental, tant au niveau **stratégique** qu'au niveau **opérationnel**, est primordiale pour accroître la **mobilité** et favoriser les **contacts interpersonnels**, tout en répondant aux **défis** et aux **menaces** qui se moquent des frontières, tels que le terrorisme, la criminalité organisée, la corruption et le trafic d'êtres humains, et pour aider les pays voisins de l'UE à consolider les valeurs et les **principes essentiels des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit**.

L'Union européenne et ses États membres renforceront **le soutien technique et financier** qu'ils apportent aux partenaires orientaux en vue de consolider le processus de réforme lancé récemment dans le domaine de la justice et des affaires intérieures.

La Commission est convaincue que l'ensemble des orientations proposées permettra à l'Union européenne et aux pays du partenariat oriental de **renforcer la coopération politique et opérationnelle** au sein du partenariat oriental dans le domaine de la JAI, et de se rapprocher de la création d'**un espace commun en matière de justice et d'affaires intérieures**, conformément aux conclusions et aux recommandations formulées dans la communication du 25 mai 2011 présentée conjointement par la Commission et la Haute représentante et intitulée «*Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation*» ainsi que dans les conclusions du Conseil sur la politique européenne de voisinage de juin 2011.

## Annexe

### Aperçu d'ensemble des cadres existants en matière de dialogue et de coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures entre l'UE et les pays du partenariat oriental

#### 1. CADRES DE DIALOGUE ET DE COOPERATION EXISTANTS AU NIVEAU BILATERAL

Le dialogue et la coopération entre l'UE et les pays du partenariat oriental s'inscrivent dans une longue tradition et ont un champ d'application étendu. Ils reposent principalement sur les **accords de partenariat et de coopération (APC)** signés avec l'Ukraine, la Moldavie, la Géorgie, l'Arménie et l'Azerbaïdjan, et notamment sur les sous-comités concernés et les dialogues sectoriels réguliers. Des questions de justice et d'affaires intérieures (JAI), parmi lesquelles les droits de l'homme, ont toujours constitué une importante partie de ce cadre et un large éventail d'initiatives ont été mises en œuvre dans ce contexte. Les principaux forums de dialogue avec les pays du partenariat oriental sont les **sous-comités JAI et les dialogues sur les droits de l'homme**.<sup>1</sup> Les accords de partenariat et de coopération seront remplacés à l'avenir par des accords d'association qui font à l'heure actuelle l'objet de négociations. En outre, un certain nombre de dialogues dans lesquels sont abordées les questions de JAI ont été mis en place, tels que les **partenariats pour la mobilité** (actuellement en vigueur avec la Moldavie depuis 2008 et la Géorgie depuis 2009), les **dialogues sur les visas** avec l'Ukraine et la Moldavie et les structures et réunions pertinentes mises sur pied dans ces différents contextes.

Les **partenariats pour la mobilité** sont un outil de l'approche globale des migrations et s'inspirent de cette dernière. Ils constituent un cadre politique pour un dialogue et une coopération renforcés et sur mesure avec des pays tiers dans le domaine de l'immigration légale, des migrations et du développement, de la lutte contre l'immigration clandestine et de la réadmission.

Le **dialogue sur les visas** constitue un cadre dans lequel aborder les conditions relatives à la libéralisation du régime des visas qui permet des séjours de courte durée sans visa entre l'UE et le pays concerné. Il repose sur la mise en œuvre concrète, par le pays partenaire, d'une série d'indicateurs de référence couvrant une grande diversité de questions de JAI, à l'issue d'un plan d'action détaillé et sur mesure en deux phases. À ce jour, l'UE a présenté deux **plans d'action pour la libéralisation du régime des visas** de ce type aux pays du partenariat oriental, à savoir l'Ukraine en novembre 2010 et la Moldavie en janvier 2011. Les **plans d'action pour la libéralisation du régime des visas** sont axés sur des domaines essentiels, tels que la sécurité des données, la gestion des frontières et des migrations, la politique d'asile, l'ordre public et la sécurité, notamment la lutte contre la criminalité organisée et le trafic d'êtres humains, ainsi que les relations extérieures pertinentes et les droits fondamentaux. Ils établissent un premier ensemble de critères relevant du cadre politique (la législation et le calendrier) et un deuxième ensemble d'indicateurs de référence plus

---

<sup>1</sup> L'UE a mis en place de véritables dialogues consacrés aux droits de l'homme avec certains pays du partenariat oriental (Arménie, Biélorussie, Géorgie et Moldavie). Tandis que, dans le cas de l'Azerbaïdjan, les questions des droits de l'homme sont traitées par le sous-comité mixte JAI et DH en une journée entière consacrée à des discussions sur les DH, dans le cas de l'Ukraine, une journée entière au sein du sous-comité JAI a été consacrée aux droits de l'homme depuis 2011.

spécifiques, qui couvrent la mise en œuvre concrète et durable de mesures pertinentes afin d'aboutir à des résultats concrets sur le terrain.

Un **plan d'action JAI** a fait l'objet d'un accord entre l'UE et l'Ukraine en 2001, révisé en 2007. De plus, l'UE et l'Ukraine se rencontrent tous les ans au niveau ministériel pour discuter des questions de JAI.

Un dialogue politique bilatéral sur les drogues a lieu régulièrement avec l'Ukraine. Des dialogues politiques avec l'Arménie, la Moldavie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie ont été organisés pour la première fois par la présidence polonaise.

Par ailleurs, l'UE a noué des relations contractuelles spécifiques avec certains pays du partenariat oriental dans le domaine de la JAI en concluant des **accords de facilitation de la délivrance de visas et de réadmission** (Moldavie, Géorgie et Ukraine<sup>2</sup>) et instauré des comités mixtes en vertu de ces accords. Les négociations de nouveaux accords plus vastes de facilitation de la délivrance de visas ont été lancées avec la Moldavie et l'Ukraine en mai 2011.

La **Biélorussie** participe à des activités multilatérales du partenariat oriental. Un plan intermédiaire commun est en cours de préparation pour ce pays. En outre, les questions de JAI sont à l'ordre du jour d'un certain nombre de forums au niveau régional, auxquels prennent part certains des États membres de l'UE et des pays du partenariat oriental, ou la totalité d'entre eux.

L'analyse des différents cadres de dialogue et de coopération entre l'UE et les pays du partenariat oriental au niveau bilatéral en matière de JAI révèle un **tableau à multiples facettes**, les mêmes questions étant discutées dans plusieurs cadres. Cette complexité est encore accrue du fait que certains des cadres ont un caractère juridiquement contraignant (accords de partenariat et de coopération, accords de réadmission, accords de facilitation de la délivrance de visas), tandis que d'autres sont de nature plus opérationnelle (par exemple les plateformes de coopération) ou à la fois politique (dialogues au niveau ministériel) et opérationnelle (partenariats pour la mobilité, dialogue sur les visas accompagné d'un plan d'action). Certains concernent uniquement une partie de l'action à mener en matière de JAI (partenariats de mobilité) et d'autres font partie d'une structure de dialogue plus vaste (sous-comités JAI).

## **2. CADRES DE DIALOGUE ET DE COOPERATION EXISTANTS AU NIVEAU REGIONAL ET AU NIVEAU MULTILATERAL**

Un certain nombre de forums régionaux réunissant les États membres de l'UE et les partenaires orientaux proposent des plateformes d'échange d'informations et de bonnes pratiques ainsi que la mise en œuvre de projets transfrontaliers concrets. Toutefois, il existe des chevauchements entre eux en termes de **portée thématique** et **géographique**.

Pour ce qui est des **questions de migration**, il existe un nombre non négligeable de processus auxquels prennent part l'UE et les pays du partenariat oriental. L'un d'entre eux regroupe tous

---

<sup>2</sup> Respectivement signés les 10 octobre 2007, 22 novembre 2010 et 18 juin 2007. La Commission est en outre autorisée à négocier les mêmes accords avec la Biélorussie et présentera bientôt une proposition d'autorisation pour l'Azerbaïdjan et l'Arménie.

les pays du partenariat oriental et quelques-uns des États membres de l'UE: il s'agit du **processus de Söderköping**, créé en 2001 et visant à partager les expériences sur les questions d'asile, de protection internationale, de migration et de gestion des frontières entre certains des États membres de l'UE et la Moldavie, l'Ukraine et la Biélorussie pour commencer, puis l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie.

Tous les partenaires orientaux participent également au **processus de Prague (construire des partenariats de migration)**, qui réunit également les États membres de l'UE, les pays d'Europe de l'Est et du Sud-Est ainsi que les pays d'Asie centrale. Il vise à renforcer la coopération entre les États participant à la gestion des migrations sous tous ses aspects. Une importante conférence ministérielle au cours de laquelle les États participants devraient adopter un plan d'action, est prévue à Poznan les 3 et 4 novembre 2011.

Le **processus de Budapest** est un forum consultatif regroupant les États membres de l'UE, les pays d'Europe de l'Est et du Sud-Est et les pays d'Asie centrale, ainsi que les États-Unis, le Canada et l'Australie. Il a pour principal objectif d'échanger des informations et des expériences en matière d'immigration légale et irrégulière, d'asile, de visas, de gestion des frontières, de trafic d'êtres humains et de migrants, de réadmission et de retour.

**La lutte contre la criminalité transnationale** est l'un des thèmes abordés dans le cadre de la **Synergie de la mer Noire**, qui vise à renforcer la coopération entre les pays riverains. L'un des partenaires orientaux, la Moldavie, participe à **l'initiative de coopération pour l'Europe du Sud-Est (SECI)** du **Centre régional pour la lutte contre la criminalité transfrontalière** qui est une organisation régionale réunissant les autorités policières et douanières de 13 pays d'Europe du Sud-Est. Il soutient les douanes nationales et les services de répression par le partage d'informations, le développement des connaissances, la planification conjointe et l'action commune dans le domaine de la criminalité transfrontalière.

Dans le cadre du partenariat oriental, un certain nombre de **plateformes multilatérales** ont été mises en place. Trois d'entre elles, sur **la démocratie, la bonne gouvernance et la stabilité** (plateforme 1), sur **l'intégration économique et la convergence avec les politiques de l'UE** (plateforme 2) et sur **les contacts interpersonnels** (plateforme 4) abordent quelques-unes des questions de justice et d'affaires intérieures. Trois groupes d'experts ont été créés dans le cadre de la plateforme 1: le groupe d'experts de gestion intégrée des frontières, le groupe d'experts sur la lutte contre la corruption et le groupe d'experts sur l'amélioration du fonctionnement de l'appareil judiciaire.

Le **groupe d'experts de gestion intégrée des frontières** permet aux pays du partenariat oriental et aux États membres de l'UE de partager leurs expériences et de rendre compte des progrès réalisés en matière de stratégies de gestion intégrée des frontières et des plans d'action. Il veille à ce que les activités de formation soient élaborées dans le cadre d'une approche stratégique et programmatique de la gestion intégrée des frontières, et différenciées comme il convient, en fonction du niveau de progrès de chaque partenaire en ce qui concerne l'élaboration d'une stratégie de gestion intégrée des frontières. Pour aider à améliorer les pratiques en matière de gestion des frontières, le groupe d'experts a également soutenu des actions visant à évaluer le degré de satisfaction de la population par rapport à la réalisation de contrôles aux frontières dans les pays du partenariat oriental.

Le **groupe d'experts sur la lutte contre la corruption** a pour but de faciliter l'échange d'informations et de bonnes pratiques en matière de renforcement de l'intégrité, de prévention et de poursuites d'actes de corruption dans les pays du partenariat oriental par une approche

multilatérale et dans l'optique de promouvoir une meilleure mise en œuvre des engagements internationaux, notamment ceux établis par le Conseil de l'Europe et la Convention des Nations unies contre la corruption. Au nombre des participants figurent les pays du partenariat oriental, les États membres de l'UE, les institutions de l'UE, le Conseil de l'Europe et des représentants de la société civile. La lutte contre la corruption compte parmi les domaines de coopération de la «Human Rights, Democracy and Rule of Law Facility» «Action en faveur des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit», financée par la Commission européenne et mise en œuvre par le Conseil de l'Europe.

**Le groupe d'experts sur l'amélioration du fonctionnement de l'appareil judiciaire** a été créé avec l'aide du Conseil de l'Europe dans le contexte du cadre multilatéral du partenariat oriental pour répondre à ces besoins. Ce groupe d'experts et ses activités concrètes vont faciliter l'échange d'informations et de bonnes pratiques sur l'efficacité de la justice en vue de promouvoir l'adhésion des pays partenaires aux normes internationales, en particulier celles formulées dans les conventions pertinentes du Conseil de l'Europe et des Nations unies.