

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg
og deres stedfortrædere

Asiatisk Plads 2
DK-1448 København K
Tel. +45 33 92 00 00
Fax +45 32 54 05 33
E-mail: um@um.dk
Telex 31292 ETR DK
Telegr. adr. Etrangeres
Girokonto 300-1806

Bilag
1

Journalnummer
400.C.2-0

Kontor
EU-sekr.

11. december 2001



Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges i forbindelse med Det Europæiske Råd i Laeken den 14.-15. december 2001 formandskabets rapport vedrørende evaluering af gennemførelsen af konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Tampere.



**CONSEIL DE
L'UNION EUROPÉENNE**

Bruxelles, le 6 décembre 2001

14926/01

LIMITE

JAI 166

NOTE

de la : Présidence
au : Conseil Affaires générales / Conseil européen
Objet : Evaluation des conclusions du Conseil européen de Tampere

I. INTRODUCTION :

Le rapport sur les réalisations du plan d'action de Tampere se place à un moment stratégiquement idéal pour faire une première évaluation des résultats obtenus et des difficultés rencontrées.

Se situant un peu plus de deux ans après Tampere et l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam qui assigne à l'Union l'objectif de devenir un espace de liberté, de sécurité et de justice, il doit permettre une évaluation objective, une analyse des problèmes et d'éventuelles réorientations ou la définition de nouvelles priorités.

Le débat, aux termes mêmes des conclusions de Tampere, doit être "un vaste débat pour évaluer les progrès accomplis".

La lecture du tableau de bord établi par la Commission fait apparaître, à première vue, une moisson riche en réalisations dans les différents domaines de la coopération policière et de la coopération judiciaire civile et pénale et, dans une moindre mesure, en matière d'asile et d'immigration.

Les récents événements tragiques ont montré qu'un plan d'action ne peut rester inchangé sur une période trop longue et subir des corrections dictées par les événements. Le programme d'action en matière de lutte contre le terrorisme a conduit le Conseil, et le Conseil européen, à arrêter un programme détaillé d'actions dans lequel il a établi des priorités pour le mandat d'arrêt européen et la décision-cadre relative à la lutte contre le terrorisme. Un accord politique sur ces deux dossiers [a été obtenu lors du Conseil JAI des 6 et 7 décembre].

Enfin, l'action a porté aussi, conformément au point 61 des conclusions de Tampere, sur les aspects extérieurs de l'action dans le domaine JAI. Des progrès ont été atteints notamment dans le domaine du dialogue transatlantique ainsi que dans les relations avec la Russie et l'Ukraine, ou encore concernant les plans d'action préparés par le Groupe de Haut Niveau en matière d'asile et d'immigration. Les contacts avec les pays candidats ont été réguliers à tous les niveaux.

Dans certains domaines, l'action du Conseil a consisté, dans un premier stade, à dégager au moyen de plans d'action, des priorités pour donner suite aux conclusions de Tampere. Tel a été le cas dans le domaine des drogues (définition d'une stratégie anti-drogue) ou encore concernant l'établissement d'un programme de mesures destiné à mettre en œuvre le programme de la reconnaissance mutuelle des décisions en matière civile et des décisions pénales. Tel est encore le cas pour le rapport destiné à poursuivre ou à initier des études sur la nécessité de rapprocher les législations des Etats membres en matière civile.

Le tableau de bord établi par la Commission tire un bilan complet mais contrasté des réalisations dans le domaine de la Justice et des affaires intérieures depuis le Conseil européen de Tampere. La Présidence partage cette évaluation nuancée et a donc décidé de centrer le présent document sur les problèmes rencontrés et sur les réponses qui pourraient y être apportées.

Il va de soi que la Présidence en assume la pleine et entière responsabilité. Elle n'ignore pas que certaines appréciations portées et certaines propositions suggérées ne recueillent pas l'adhésion de tous les Etats membres. Ce document est, en effet, avant tout une invitation au débat d'évaluation de la mise en œuvre des conclusions de Tampere.

La Présidence soumet ainsi à la réflexion du Conseil européen les problèmes suivants, qui ont fait l'objet d'un premier débat lors du Conseil JAI du 16 novembre.

- L'amélioration du contrôle des flux d'immigration passe, notamment, par une amélioration du **contrôle des frontières extérieures**, actuelles et futures, de l'Union européenne et le **renforcement de la coopération consulaire** en matière de visas entre les Etats participant à la coopération Schengen. Le Conseil/Conseil Européen est invité à débattre des moyens les plus appropriés pour aboutir à court, moyen et long terme à des résultats concrets en ces matières (cf. notamment les propositions faites au point II, 5ème paragraphe du présent document).

- Plusieurs Etats membres ont adopté récemment ou sont en voie d'adopter des législations en matière d'asile et d'immigration. L'adoption nécessaire des législations nationales peut, dans certains cas, rendre difficile la discussion des propositions d'actes législatifs communautaires dont le Conseil est saisi par la Commission. Le Conseil / Conseil européen est invité à réfléchir aux **méthodes susceptibles d'assurer une plus grande convergence des législations des Etats membres en matière d'asile et d'immigration** (cf. notamment à cet égard les propositions faites au point II, 2ème, 3ème et 4ème paragraphes du présent document).

- Divers instruments (SIS, équipes conjointes d'enquête, par exemple), diverses institutions (Europol, Eurojust) ou fora (Task Force des Chefs de Police, réseau judiciaire européen notamment) ont été créés dans le cadre de l'Union afin d'**améliorer la coopération policière et judiciaire** en matière pénale ou sont en voie de l'être. Le Conseil / Conseil européen est invité à évaluer l'efficacité de ces dispositifs et à suggérer toute mesure de nature à accroître davantage encore la valeur ajoutée opérationnelle qu'ils apportent à la coopération policière et à la coopération judiciaire pénale entre Etats membres. (voy. à cet égard le point V du présent document).

- Le tableau de bord établi par la Commission illustre l'ampleur des travaux qui restent à accomplir pour que l'Union devienne un authentique espace de liberté, de sécurité et de justice. Il importe, compte tenu de la rigueur des délais qui lui ont été assignés par les traités et par le Conseil européen ainsi que des ressources disponibles tant au plan national que de l'Union, que le Conseil puisse **améliorer ses procédures et méthodes de travail**. Le Conseil / Conseil européen est invité à poursuivre les réflexions entamées lors de la réunion informelle des ministres de la justice et des affaires intérieures des 18 et 19 février 2001 à Stockholm et à arrêter les mesures d'organisation et de méthode susceptibles d'accroître l'efficacité de ses travaux, indépendamment du réexamen des groupes de travail en cours au sein du Coreper.

II. IMMIGRATION, ASILE , CONTROLES AUX FRONTIERES EXTERIEURES

Malgré la volonté politique de progresser dans ces domaines, volonté réaffirmée à l'occasion de la Conférence européenne sur les Migrations des 16 et 17 octobre 2001, les délibérations en cours au sein du Conseil ne progressent pas aussi rapidement que l'on pourrait l'espérer et ce du fait tantôt de la difficulté technique intrinsèque des matières abordées (comme c'est le cas pour les procédures d'asile), tantôt de divergences réelles sur la portée des instruments à adopter (ainsi en matière de regroupement familial), tantôt encore de la résistance des Etats membres à dépasser le périmètre de leurs législations nationales. Il importe de se doter des moyens de surmonter ces obstacles afin de développer les politiques communes, dont nul ne nie la nécessité, dans des délais compatibles avec la crédibilité de la construction européenne dans ces domaines. A cet égard, les orientations et principes suivants pourraient être affirmés :

- le cadre défini par le **Traité d'Amsterdam, le plan d'action de Vienne et les conclusions de Tampere**, tel que synthétisé dans le "Tableau de bord" de la Commission **doit demeurer le guide de l'action de l'Union**, de ses institutions et de ses Etats membres dans les prochaines années ;
- il est essentiel que le Conseil européen de Laeken assure au processus un dynamisme soutenu ; d'une part, certains dossiers spécifiques doivent recevoir des **impulsions** de nature à les débloquer et à permettre une adoption formelle dans les plus brefs délais ; il en va ainsi spécialement de la proposition de directive relative au regroupement familial, des trois propositions consacrées respectivement aux procédures d'asile et aux conditions d'accueil des demandeurs d'asile ainsi qu'à la "communautarisation" de la Convention de Dublin et de la proposition de directive sur le statut des résidents de longue durée.
- compte tenu des responsabilités importantes conservées par les Etats membres dans la mise en œuvre des politiques d'immigration et d'asile, le processus de convergence dans ces domaines pourrait être facilité par la mise en place de la **politique de coordination ouverte** proposée par la Commission : la fixation de lignes directrices pourrait être l'occasion de préciser les termes de référence communs autour desquels s'accordent les Etats membres en matière d'immigration et d'asile ; cette méthode souple de convergence pourrait assurer le respect des prérogatives que les Etats membres estiment devoir garder, au moins dans une phase transitoire, tout en assurant un progrès vers des objectifs communs ; elle ne pourrait en aucun cas se substituer aux travaux législatifs indispensables à la réalisation des objectifs du traité. Cette méthode accompagnerait et faciliterait le processus législatif fondé sur le Traité en permettant le rapprochement de dispositifs non directement visés par ce dernier, ainsi que l'identification de secteurs où une intervention législative communautaire paraît définitivement indispensable.

- il est nécessaire de **compléter le cadre défini ci-dessus, en matière spécialement de lutte contre l'immigration illégale, de contrôle aux frontières extérieures, de politique des visas ou de politique de retour** ; ainsi il paraît essentiel de poursuivre sur la lancée des initiatives actuellement en cours de réalisation dans le domaine des visas, en particulier en donnant une impulsion à la création d'un premier bureau commun de délivrance des visas. Afin de rendre la coopération dans ce domaine plus opérationnelle, il est souhaitable, par ailleurs, d'organiser à intervalles réguliers des opérations telles la "High Impact operation" menée aux futures frontières extérieures de l'Union européenne dont les résultats ont été globalement jugés très positifs. La nécessité d'une approche commune et solidaire du contrôle des frontières extérieures actuelles et futures de l'Union conduit à réfléchir à l'élaboration d'un concept européen de gestion des frontières extérieures qui comprenne, notamment, le renforcement et l'uniformisation des contrôles des formations communes, des échanges d'expertise et une coordination des contrôles entre les divers services compétents dans les Etats membres avec la perspective, à plus long terme, de créer une unité européenne de contrôle des frontières extérieures. Il y a lieu de mentionner également les évaluations sur la base de celles menées par le groupe évaluation Schengen qui permettent de vérifier l'application correcte de l'acquis de Schengen et d'optimiser le niveau de protection des frontières. Le Catalogue de recommandations pour l'application correcte de l'acquis de Schengen et de meilleures pratiques est un instrument qui vise à renforcer et uniformiser le contrôle des frontières, à aider les Etats candidats, à prévenir l'immigration illégale et d'autres formes de criminalité.

Ce bilan fait apparaître que le passage dans le pilier communautaire n'a pas suffi à donner une impulsion décisive aux travaux dans le secteur de l'asile et de l'immigration. A l'évidence, le maintien de la règle de l'unanimité constitue un frein sérieux aux progrès. Le passage à la **majorité qualifiée**, tel que prévu dans les Traités, permettrait d'accélérer les travaux.

III. COOPERATION JUDICIAIRE EN MATIERE CIVILE

Une réflexion sur la nécessité de rapprocher les législations des Etats membres en matière civile a été menée conformément au point 39 des conclusions de Tampere. Un rapport sur ce sujet a été adopté par le Conseil. Les travaux doivent continuer sur cette base. Par ailleurs, il est souhaitable de réaffirmer certaines priorités et d'accélérer le rythme de certains travaux. A cet égard, les recommandations suivantes pourraient être faites :

- le principe de la reconnaissance mutuelle doit demeurer la pierre angulaire des travaux futurs de la coopération judiciaire civile européenne. Le programme de reconnaissance mutuelle adopté par le Conseil doit être respecté. En particulier, une attention prioritaire devrait être accordée aux décisions concernant les créances incontestées, permettant de créer un **vrai titre exécutoire européen**, ainsi qu'à certains jugements concernant des litiges relevant du droit de la famille, tel que le **droit de visite à dimension transfrontière**.

- la fixation de **normes minimales au niveau des procédures de notification ou de signification** dans les Etats membres, qui s'avère un préalable logique à la pleine application du principe de la reconnaissance mutuelle, devrait également constituer une étape prioritaire, dans le respect des principes fondamentaux du droit des Etats membres.
- la compatibilité des règles applicables dans les Etats membres en matière de conflits de lois, prévue à l'article 65 du Traité, constitue également un élément important du programme de reconnaissance mutuelle. En particulier, des travaux devraient être entamés le plus rapidement possible en ce qui concerne le **droit applicable aux obligations extra-contractuelles**.
- un **meilleur accès des citoyens à la justice** reste une priorité en matière civile. Il est important que la Commission puisse saisir rapidement le Conseil d'une proposition portant sur certains aspects de l'**assistance judiciaire** ainsi que d'une proposition concernant les **modes alternatifs de résolution des litiges**.

IV. COOPERATION JUDICIAIRE EN MATIERE PENALE

Plusieurs difficultés de nature politique, juridique et institutionnelle le freinent la mise sur pied d'un authentique espace judiciaire européen en matière pénale :

- **Reconnaissance mutuelle** : conformément au point 37 des conclusions de Tampere, le Conseil a adopté, dans les délais prévus, un programme de mesures destinées à mettre en œuvre le programme de la reconnaissance mutuelle. Les travaux sur les premiers instruments (p.ex. gel des avoirs, mandat d'arrêt européen) ont commencé, mais des divergences importantes d'approche sont apparues. Afin de faciliter la poursuite des travaux en la matière, plusieurs approches pourraient être explorées :
 - accroître la confiance mutuelle : certains Etats membres hésitent à réduire au minimum les contrôles juridictionnels dans l'Etat d'exécution parce qu'ils souhaitent vérifier le respect par l'Etat d'émission des exigences prévues par la Convention européenne de sauvegarde des droits fondamentaux et des libertés fondamentales ("CEDH" en abrégé) ainsi que par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Il est dès lors proposé d'inviter la Commission de saisir le Conseil de toute proposition tendant à renforcer les standards minimum de protection en termes procéduraux développés par l'abondante jurisprudence de la Cour des droits de l'homme relative notamment aux articles 5, 6 et 11 de la CEDH. Il est également proposé, bien qu'il s'agisse d'une solution de moyen terme, d'entamer dans les meilleurs délais l'examen du projet français tendant à établir un réseau des écoles de formation des magistrats.

- **Harmonisation** : Plusieurs instruments tendant au rapprochement des incriminations et des sanctions pénales dans les domaines identifiés par le traité d'Amsterdam et par les conclusions de Tampere ont été adoptés. On se heurte cependant à une triple difficulté :
 - tout d'abord, de nombreux Etats membres sont réticents à revoir leur législation pénale. La plupart des actes adoptés se limitent donc à prescrire des incriminations minimales, indexées sur les législations les moins avancées ou sur des définitions déjà adoptées dans des conventions internationales.
 - ensuite, certains Etats membres invoquent la cohérence de leur système répressif pour s'opposer à l'harmonisation du quantum des sanctions pénales, plus particulièrement lorsqu'il s'agit de fixer le minimum de la peine maximale. Le Conseil a reconnu la nécessité d'une réflexion globale sur cette question, qui fait l'objet d'un rapport distinct soumis au Conseil (JAI) du 16 novembre 2001.
 - enfin, les Etats membres divergent sur les liens -complémentaires ou alternatifs- qu'il y a lieu d'établir entre harmonisation et reconnaissance mutuelle. Il est important que le Conseil / Conseil européen confirme sa détermination à réaliser, dans les meilleurs délais et de la manière la plus ambitieuse possible, l'entreprise de rapprochement des incriminations et des sanctions dans les domaines définis par le traité d'Amsterdam et les conclusions du Conseil européen de Tampere.
- **Détermination des compétences respectives de la Communauté et de l'Union en matière pénale** : comme l'illustre le dossier de la protection de l'environnement par le droit pénal, pour lequel une proposition de directive déposée par la Commission est entrée en concurrence avec un projet de décision-cadre déposé par un Etat membre s'agissant d'imposer aux Etats membres l'adoption de sanctions pénales en cas de violation d'un certain nombre de comportements prescrits par le droit communautaire et le droit national, les travaux du Conseil en matière pénale sont en partie paralysés par des conflits de base juridique "du deuxième type".

Cette question est d'autant plus préoccupante qu'elle se pose dans plusieurs domaines : marchés publics, protection des intérêts financiers, opérations d'initiés etc. La Présidence rappelle, dans ce cadre, sa proposition de retenir, en principe, la formule arrêtée pour la lutte contre les passeurs, selon laquelle il revient au droit communautaire -là où la Communauté est matériellement compétente- de définir des comportements et au droit de l'Union de prescrire l'imposition de sanctions pénales en cas de violation de ceux-ci. Ceci ne devrait pas empêcher cependant, lorsque la nécessité en est démontrée, de ne recourir qu'au seul instrument de la décision-cadre pour formuler les définitions, les incriminations et les sanctions que l'on entend harmoniser.

- La **ratification, la transposition et la mise en œuvre des actes** adoptés sur la base de l'article 34 du TUE : ainsi que le montre le tableau de bord établi par la Commission, les Etats membres tardent à ratifier les conventions établies par le Conseil. Par ailleurs, aucun mécanisme n'a été conçu pour assurer un contrôle de la manière dont les Etats membres mettent en œuvre les décisions-cadres et les décisions adoptées par le Conseil. Il est proposé dorénavant de charger systématiquement la Commission de soumettre au Conseil des rapports sur l'état de transposition des divers instruments adoptés dans le cadre du Titre VI du TUE.
- Le cadre juridique permettant de constituer, à partir du 1er juillet 2002 des **équipes conjointes d'enquête** étant en voie d'être adopté, il serait opportun que le Conseil réitère l'importance toute particulière qu'il attache à la constitution sans délai de pareilles équipes pour lutter contre le terrorisme, la traite des êtres humains et le trafic de drogue ¹.
- Le Conseil européen de Tampere s'est attaché dans ses conclusions à développer une **approche préventive** dans les domaines de coopération policière et judiciaire pénale. Si la constitution d'un réseau de prévention de la criminalité et la mise sur pied d'un Forum de prévention de la criminalité organisée constituent deux concrétisations importantes de cette approche, il est souhaitable cependant de poursuivre activement les travaux en la matière.²

L'ambition de réaliser avant mai 2004 un réel espace judiciaire européen en matière pénale requiert, au-delà d'une rationalisation des méthodes de travail, d'un renforcement des ressources et des propositions faites ci-dessus en matière de reconnaissance mutuelle et d'harmonisation, **l'adoption de mesures institutionnelles plus radicales**. En l'état actuel des traités, deux voies pourraient être explorées à cet égard : le recours au mécanisme prévu à l'article 42 du TUE pour certaines matières ("passerelle") d'une part, les possibilités ouvertes par les coopérations renforcées d'autre part lorsqu'il s'avère impossible de progresser ensemble et en même temps.

¹ Le paragraphe concerne également la coopération policière.

² Le paragraphe concerne également la coopération policière.

V. COOPERATION POLICIERE

Pour des raisons diverses qui tiennent en partie à l'attitude des Etats membres à l'égard des nouveaux outils de coopération dans le domaine policier, il n'est pas exagéré de dire que ceux-ci n'ont pas encore apporté la plus value opérationnelle que l'on attendait d'eux.

- **Europol** : par l'adoption des multiples règlements d'application de la convention portant création d'Europol, l'élargissement successif de ses compétences notamment en matière de lutte contre le blanchiment d'argent, l'adoption de budgets en croissance continue, le Conseil et les Etats membres ont permis à Europol de démarrer ses activités dans les meilleures conditions. Indépendamment du retard encouru dans l'installation de son système informatique, Europol n'est cependant pas encore en mesure -en dépit d'un staff de plus de 250 personnes et d'un budget de plus de 35 MEUROS- d'apporter aux services de police des Etats membres des analyses et des informations suffisamment fines.

La raison principale tient à la réticence de ceux-ci à lui transmettre les informations sensibles dont ils disposent. Le rapport du directeur d'Europol sur la disponibilité des Etats membres à lui transmettre des informations doit permettre au Conseil de tirer prochainement les conclusions qui s'imposent.

L'élargissement des compétences d'Europol à toutes les formes de criminalité qui figurent à l'annexe à la convention Europol nécessite que le Conseil d'administration adopte un plan stratégique beaucoup plus sélectif. A cet égard, les travaux entamés sous présidence française et poursuivis sous les présidences suédoise et belge tendant à définir une "vision" pour Europol devrait apporter un début de réponse. Le Conseil devrait inviter le Conseil d'administration d'Europol à poursuivre ses travaux sur le "corporate governance" et le "management control". Sur le plan normatif, les travaux en cours visent à identifier les articles de la convention à modifier en priorité. Ils permettront de donner un caractère contraignant aux deux résolutions adoptées sous présidence française concernant d'une part la participation d'Europol aux équipes conjointes d'enquête et d'autre part à la possibilité pour Europol de demander aux Etats membres de déclencher des enquêtes. Il reste, dans ce cadre, à déterminer dans quelle mesure Europol devrait se voir confier des compétences plus opérationnelles encore et, dans ce cas, quelle forme de contrôle parlementaire de son activité devrait être conçu ainsi que les modalités de coopération à nouer avec Eurojust.

- **Task Force des Chefs de Police** : né du constat qu'il manquait aux chefs de polices des Etats membres une enceinte leur permettant de décider, sur la base des analyses d'Europol, des opérations de police, le Conseil européen de Tampere a décidé de créer cette Task Force. Celle-ci s'est réunie à quatre reprises depuis lors. Il faut que les tâches attribuées à la Task Force soient précisées. Les chefs de police, de part leur fonction au sein des Etats membres, ont un rôle important à jouer dans la préparation et la mise en oeuvre des décisions prises par le Conseil ainsi que dans leur évaluation. Si leurs travaux ont progressivement pris un tour plus concret, il serait souhaitable, pour répondre aux attentes des chefs d'Etat ou de gouvernement, que ceux-ci soient davantage centrés sur la planification et la réalisation de véritables opérations de police au niveau de l'Union. Il convient également, après une période de rodage, de définir la place exacte de cette Task Force dans l'architecture institutionnelle de l'Union et d'affiner ses méthodes de travail.
- **Collège européen de Police** : après des débuts difficiles dus à l'absence de personnalité juridique et à l'absence d'un secrétariat permanent, le Collège a élaboré un programme de formation plus ciblé en fonction des priorités de travail du Conseil. Il n'empêche que l'efficacité de son action dépendra de la capacité du Conseil européen à en fixer le siège. Il conviendra également de réfléchir dans un délai pas trop lointain à l'opportunité de transformer le réseau des Ecoles de Police en une véritable agence autonome.
- **SIS II** : le SIS est, en plus de sa fonction dans le domaine de l'immigration, en l'état actuel, l'outil de coopération le plus opérationnel entre les services de police des Etats membres. La nécessité d'en enrichir les fonctionnalités et d'en moderniser les capacités techniques afin d'accueillir, le moment venu, les nouveaux Etats membres conduit également à réfléchir à la forme institutionnelle à lui donner. La perspective d'en confier la gestion à une agence pourrait être décidée.

VI. RELATIONS EXTERIEURES

Le Conseil européen de Tampere a estimé essentiel que l'Union européenne acquière dans le domaine JAI "une capacité d'action et soit considérée comme un partenaire important sur la scène internationale". Lors du Conseil européen de Feira (juin 2000), les chefs d'Etat ou de gouvernement ont précisé les objectifs, priorités et méthodes de travail en matière de relations extérieures. Le Coreper et le Conseil ont été invités à présenter un rapport d'avancement des travaux conjointement avec l'évaluation à mi-parcours du processus de Tampere. L'expérience acquise depuis ces deux Conseils européens permet de tirer les enseignements suivants :

- **Une pression extérieure croissante** : il importe tout d'abord de reconnaître que le rayonnement de l'Union européenne a conduit à une forte croissance des demandes de nos partenaires dans le domaine JAI qui ne cadrent pas toujours avec les priorités fixées par l'Union et ne sont pas toujours en relation avec les moyens et ressources disponibles. La survenance de deux crises majeures pendant la période écoulée a encore accentué cette pression. Face au drame de Douvres et à la tragédie des attentats terroristes du 11 septembre 2001, l'Union européenne a prouvé qu'elle était en mesure de réagir avec efficacité et rapidité. La lutte contre les filières d'immigration clandestine fut, avant la lutte contre le terrorisme, le fil rouge de l'action extérieure JAI. La mise en œuvre d'une stratégie et d'un plan d'action contre le terrorisme fédère les énergies et les expertises au-delà de la dimension JAI. Cette dernière n'en demeure pas moins un élément central. Le Coreper et le CAG assurent pleinement leur rôle de suivi, de coordination, d'évaluation et d'impulsion. Une évaluation ultérieure plus complète de ces dispositions permettra de tirer les enseignements du dispositif adopté.
- **priorités et continuité de l'action extérieure** : au-delà des réponses apportées aux crises mentionnées, les programmes pour les relations extérieures dans le domaine JAI mis en œuvre depuis Feira ont, dans leurs grandes lignes, respecté l'objectif assigné de contribuer à la réalisation de l'espace de liberté, de sécurité et de justice et les priorités, géographiques et thématiques, définies. Les principaux résultats portent sur la préparation de l'Union à l'élargissement, la lutte contre l'immigration illégale et contre le crime organisé.
Le rôle de l'Union en matière JAI s'est par ailleurs affirmé auprès des partenaires stratégiques : Balkans, Pays du pourtour de la Méditerranée, Russie et Ukraine tant par les instruments développés (programme régional, plan d'action, coopération régionale) que par les moyens mis en œuvre (financement MEDA, TACIS et prochainement CARDS).

- **visibilité de l'action extérieure JAI** : l'impératif d'intégration et de cohérence commande que la dimension externe de la JAI, loin de se développer de manière autonome, serve les principales politiques de l'Union vis-à-vis du monde extérieur. Cette exigence se heurte à une hétérogénéité excessive des cadres de coopération : stratégies communes avec plan d'action global (Ukraine) ou ciblé (Russie-crime organisé), pacte de stabilité et processus de stabilisation et d'association (Balkans), stratégie commune et processus de Barcelone (Méditerranée), "Agenda" de dialogue informel en marge de la Task force ou du Comité de coopération conjoint (Etats-Unis, Canada), Groupe de travail à haut niveau, approche ou position commune au sein des organisations internationales etc.... Cette hétérogénéité se double de la multiplicité des acteurs (UE, Conseil de l'Europe, Nations-Unies, GAFI, G8, Conférences ...). Lorsqu'on y ajoute les initiatives des Etats membres, la visibilité s'affaiblit d'autant. Les relations extérieures JAI gagneraient en lisibilité si elles s'inscrivaient dans une vision et une approche globales, plus intégrée, mieux comprise par les responsables techniques. L'UE pourrait, à l'image de la lutte contre le terrorisme, dresser une feuille de route contre le crime organisé. A tout le moins conviendrait-il de procéder pour chaque priorité à une évaluation périodique sur la base d'un inventaire, comme cela a été entamé pour les Balkans.
- **complexité et méthodes de l'action extérieure JAI** : la dimension externe des questions JAI devrait être plus présente dans les travaux du Comité de l'Article 36 ou du SCIFA et impliquer plus intensément les représentants des Ministères techniques nationaux. Mais le rôle central du COREPER, seul comité à même d'apprécier dans leur ensemble les objectifs de l'Union, doit être maintenu et rappelé. Le système décidé à Feira n'a pas été mis en place de manière conséquente : il n'a été fait appel à l'assistance des Conseillers JAI/RELEX qu'à deux reprises dès après le Conseil de Feira (pour des questions relevant respectivement de nos relations avec la Chine et la Russie) avant d'abandonner cette structure et de revenir, il y a peu, sur une formule peut-être plus pratique mais seulement implicite dans le document de Feira, à savoir celle associant les Conseillers JAI aux travaux des groupes géographiques compétents (COEST, s'agissant du plan d'action Ukraine ou COWEB, s'agissant des Balkans). Cette formule permet aux responsables relex spécialisés de bénéficier d'une expertise JAI mais ne devrait pas conduire à faire l'économie d'une vue d'ensemble et horizontale périodique sur la dimension JAI de l'action extérieure de l'Union par les conseillers RELEX du COREPER.

- **La maîtrise de l'immigration doit devenir davantage une priorité de la politique étrangère de l'Union.** Concrétiser l'approche globale des migrations telle que visée au point 11 des conclusions du Conseil européen de Tampere est la raison d'être du Groupe à Haut Niveau Asile et Migration (GHN) instauré par le Conseil (Affaires Générales) à la fin de 1998. L'expérience a montré que la mise en œuvre des plans d'action élaborés par le GHN ne pourra se réaliser qu'en partenariat avec les pays concernés. Les partenariats en cours de développement avec les autorités albanaises, marocaines et sri lankaises témoignent de la pertinence de cette approche.

Il faut reconnaître que le caractère novateur de l'approche transpilier poursuivie par le GHN n'est pas dépourvu de difficultés de rodage, que ce soit au niveau de la coordination entre les différentes instances communautaires ainsi qu'au sein des administrations nationales ou des moyens financiers nécessaires à la mise en œuvre des mesures contenues dans les plans d'action. Dans le rapport qu'il a dressé à l'attention du Conseil européen de Nice, le GHN a qualifié ses travaux comme étant "à la fois prometteurs et difficiles", notamment en raison des contraintes décrites ci-dessus. L'existence d'une ligne budgétaire spécifique pour des actions extérieures dans le domaine des migrations, quoique relativement modeste dans un premier temps (€10 millions pour 2001), devrait permettre de réaliser des progrès dans la mise en œuvre des plans d'action. Le GHN devrait poursuivre ses travaux de mise en œuvre des plans d'action existants en intensifiant le dialogue avec les pays concernés ainsi qu'avec les autres acteurs (organisations internationales, ONG) impliqués et en veillant à la bonne coordination et à la cohérence des actions à mettre en place. Une leçon fondamentale à tirer de l'expérience acquise jusqu'ici est de constater que tout futur plan d'action ne devrait être élaboré qu'en partenariat étroit avec le pays "cible". En matière d'immigration également, une feuille de route reprenant les actions entreprises et à entreprendre par l'ensemble des acteurs relevant des différents piliers de l'UE et au-delà permettrait d'offrir une vue d'ensemble, intégrée et cohérente des efforts accomplis.

- **Le développement de la coopération judiciaire civile entraîne un élargissement des compétences de la Communauté** aussi bien au plan interne qu'externe. Cette conséquence, qui découle d'un transfert de certaines compétences des Etats membres vers la Communauté, produit des effets juridiques et politiques. Ainsi, certains instruments adoptés dans la foulée des conclusions de Tampere (notamment le règlement Bruxelles I) ont pour conséquence que des difficultés surviennent régulièrement lorsque sont négociés dans d'autres enceintes internationales des instruments à caractère mixte susceptibles d'affecter le droit communautaire. Aussi, sans mettre en cause l'acquis communautaire dans le domaine des compétences externes de la Communauté, notamment la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes, il conviendrait que la Commission soumette rapidement au Conseil un rapport d'ensemble sur cette question.



**CONSEIL DE
L'UNION EUROPÉENNE**

Bruxelles, le 7 décembre 2001

14926/01

COR 1

LIMITE

JAI 166

CORRIGENDUM A LA NOTE

de la : Présidence
au : Conseil Affaires générales / Conseil européen
Objet : Evaluation des conclusions du Conseil européen de Tampere

- A la page 2, 1er alinéa, la dernière phrase se lit de la manière suivante:

"Le Conseil (JAI) a marqué, lors de sa réunion des 6 et 7 décembre 2001, son accord à titre provisoire sur le projet de décision-cadre relative à la lutte contre le terrorisme, sous réserve d'un examen parlementaire des délégations suédoise, danoise et irlandaise et une reconsultation du Parlement européen; au cours de la même réunion, la Présidence a constaté l'accord de quatorze délégations sur le projet de décision-cadre relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres."

- A la page 6, point IV, le premier alinéa se lit de la manière suivante:

"Plusieurs difficultés de nature politique, juridique et institutionnelle freinent la mise sur pied d'un authentique espace judiciaire européen en matière pénale."

- A la page 7, premier point, deuxième tiret, la deuxième phrase se lit de la manière suivante :

"Le Conseil a reconnu la nécessité d'une réflexion globale sur cette question, qui a fait l'objet d'un rapport qui a été examiné par le conseil (JAI) les 6 et 7 décembre 2001"

- A la page 9, premier point, la dernière phrase se lit de la manière suivante:

"Le rapport que le directeur d'Europol a fait au Conseil (JAI) les 6/7 décembre 2001 a montré une disponibilité plus grande des Etats membres à transmettre des informations à Europol depuis les attentats terroristes du 11 septembre 2001."

- A la page 14, point VII, le 4ème alinéa se lit de la manière suivante:

"En attendant la conclusion de ces travaux au sein du Coreper, les propositions suivantes sont faites au titre de premières mesures, à mettre en application de façon progressive, destinées à accroître l'efficacité des travaux dans le secteur JAI."
