

## Conclusions du Conseil européen de Vienne: extrait sur l'espace de liberté, de sécurité et de justice (11 et 12 décembre 1998)

**Légende:** Les 11 et 12 décembre 1998, le Conseil européen de Vienne adopte le rapport approuvé le 3 décembre 1998 à Bruxelles par le Conseil « justice et affaires intérieures » sur le plan d'action du Conseil et de la Commission concernant les modalités optimales de mise en œuvre des dispositions du traité d'Amsterdam relatives à l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice.

**Source:** Journal officiel des Communautés européennes (JOCE). 23.01.1999, n° C 19. [s.l.].

Conclusions de la présidence - Conseil européen de Vienne, 11 et 12 décembre 1999. [EN LIGNE]. [s.l.]: Conseil de l'Union européenne, [19.08.2005]. Disponible sur [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/fr/ec/00300-R1.F8.htm](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/00300-R1.F8.htm).

**Copyright:** Tous droits de reproduction, de communication au public, d'adaptation, de distribution ou de rediffusion, via Internet, un réseau interne ou tout autre moyen, strictement réservés pour tous pays.

Les documents diffusés sur ce site sont la propriété exclusive de leurs auteurs ou ayants droit.

Les demandes d'autorisation sont à adresser aux auteurs ou ayants droit concernés.

Consultez également l'avertissement juridique et les conditions d'utilisation du site.

**URL:**

[http://www.cvce.eu/obj/conclusions\\_du\\_conseil\\_europeen\\_de\\_vienne\\_extrait\\_sur\\_l\\_espace\\_de\\_liberte\\_de\\_securite\\_et\\_d\\_e\\_justice\\_11\\_et\\_12\\_decembre\\_1998-fr-1edd852d-8871-471a-8c48-982375336079.html](http://www.cvce.eu/obj/conclusions_du_conseil_europeen_de_vienne_extrait_sur_l_espace_de_liberte_de_securite_et_d_e_justice_11_et_12_decembre_1998-fr-1edd852d-8871-471a-8c48-982375336079.html)

**Date de dernière mise à jour:** 20/10/2012

## Conseil européen de Vienne (11 et 12 décembre 1998) Conclusions de la présidence

[...]

### X - Justice et Affaires intérieures

83. Le Conseil européen approuve le plan d'action élaboré par le Conseil et la Commission visant à établir un espace de liberté, de sécurité et de justice ; ce plan ouvre un champ d'action nouveau dans le domaine de la justice et des affaires intérieures après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam et il définit un cadre concret pour les activités futures. Le Conseil européen invite instamment le Conseil à mettre en oeuvre sans tarder les mesures prioritaires à terme de deux ans prévues par ce plan d'action.

84. Le Conseil européen demande qu'une attention particulière soit accordée à la création d'un espace judiciaire européen, conformément au traité d'Amsterdam, les instruments nécessaires devant être prévus, à cet égard, pour assurer une coopération judiciaire et policière efficace, notamment dans l'espace Schengen ; au développement de la mission d'Europol en tant qu'instrument opérationnel des Etats membres dans leur lutte contre la criminalité organisée ; à la mise au point d'une stratégie globale en matière de migrations.

85. En matière d'asile et d'immigration, le Conseil européen rappelle la nécessité de solutions globales pour ce qui est de la protection temporaire et d'un système de solidarité européenne. Il demande instamment au Conseil de poursuivre ses travaux sur la protection temporaire, la solidarité européenne, Eurodac, les règles applicables aux ressortissants des pays tiers et une stratégie globale en matière de migrations. A cet égard, le Conseil européen se réjouit de la décision du Conseil d'instituer un groupe de haut niveau pour les questions d'asile et de migration.

86. Le Conseil européen souligne qu'il importe d'intégrer rapidement Schengen dans le cadre de l'Union européenne. Il invite notamment à rechercher des solutions pour ce qui concerne la détermination des bases juridiques de l'acquis de Schengen, ainsi que pour l'intégration du Système d'information Schengen et du Secrétariat Schengen dans le cadre de l'UE. Le Conseil européen se félicite que les négociations avec l'Islande et la Norvège soient sur le point d'aboutir.

87. Le Conseil européen se félicite de l'entrée en vigueur de la Convention Europol et du fait qu'Europol entamera prochainement ses activités, créant ainsi les conditions d'une coopération policière renforcée pour lutter contre toutes les formes importantes de criminalité organisée.

88. Le Conseil européen invite le Conseil à résoudre les questions en suspens relatives au projet de convention d'entraide judiciaire en matière pénale.

89. Le Conseil européen a examiné le rapport concernant la mise en oeuvre du programme d'action relatif à la criminalité organisée, approuvé lors de sa réunion d'Amsterdam. Il est conscient que d'importants progrès ont été réalisés, mais il souligne que des travaux doivent encore être entrepris, notamment en ce qui concerne la ratification, dans les meilleurs délais, des conventions en la matière par les Etats membres. Compte tenu des nouvelles possibilités offertes par le traité d'Amsterdam, il demande un renforcement de l'action de l'Union européenne contre la criminalité organisée, fondé sur le programme d'action. Il se félicite également de l'élaboration d'une stratégie globale de prévention de la criminalité organisée et demande que des mesures concrètes soient prises dans le prolongement de cette stratégie.

90. Le Conseil européen a examiné le rapport sur la drogue et les problèmes connexes. Il invite les institutions à élaborer, en tenant compte des nouvelles possibilités qu'ouvre le traité d'Amsterdam, une stratégie intégrée et équilibrée en matière de drogue pour l'après 1999. Il conviendrait, dans ce domaine, de tirer pleinement profit des connaissances spécifiques de l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies et de celles d'Europol. Le Conseil européen se félicite de l'élaboration de diverses initiatives de coopération régionale et demande instamment de développer rapidement celles qui ont trait à l'Amérique latine et à l'Asie centrale. A l'échelle internationale, il convient de soutenir sans réserve la mise en oeuvre

des orientations définies par la session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies.

91. Le Conseil européen a invité le Conseil à étudier les moyens de renforcer la sécurité aux frontières extérieures de l'Union et, dans ce contexte, à examiner la proposition visant à organiser une conférence sur la sécurité dans la région de l'Adriatique et de la mer Ionienne.

92. Le Conseil européen se félicite des initiatives lancées pour la protection de l'enfant. En particulier, il a été reconnu que la pédopornographie sur Internet est un problème de dimension planétaire qui exige également une approche coordonnée à l'échelle internationale et plus particulièrement au niveau des Nations Unies. Le Conseil est invité à assurer un réel suivi de ces initiatives aux niveaux européen et international.

93. Lors de la réunion extraordinaire qu'il tiendra les 15 et 16 octobre 1999 à Tampere, le Conseil européen fera le point des progrès réalisés et élaborera de nouvelles orientations pour les actions à mener par l'Union dans les domaines de la justice et des affaires intérieures.

[...]

## **Plan d'action du Conseil et de la Commission concernant les modalités optimales de mise en oeuvre des dispositions du traité d'Amsterdam relatives à l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice**

**Texte adopté par le Conseil justice et affaires intérieures du 3 décembre 1998 (1999/C 19/01)**

### **1re Partie**

#### **Introduction**

1. Le Conseil européen de Cardiff a appelé le Conseil et la Commission à lui présenter lors de sa réunion de Vienne un plan d'action sur «la meilleure façon de mettre en oeuvre les dispositions du traité d'Amsterdam relatives à l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice».

Les chefs d'État et de gouvernement réunis à Pörtlach ont confirmé de nouveau l'importance qu'ils accordent à ce sujet en décidant de tenir un Conseil européen spécial à Tampere en octobre 1999.

Aux termes du traité d'Amsterdam, les politiques en matière de visa, d'asile, d'immigration et les autres questions liées à la libre circulation des personnes, telles que la coopération judiciaire en matière civile, sont transférées du troisième pilier au premier pilier de l'UE (bien que toutes les procédures du premier pilier ne seront pas applicables), tandis que les dispositions du nouveau titre VI du traité UE relatives à la coopération policière et judiciaire en matière pénale continueront de relever du troisième pilier. Outre ce réaménagement des compétences, le traité d'Amsterdam définit aussi les lignes d'action générales dans les domaines relevant actuellement du troisième pilier.

2. En appelant le Conseil et la Commission à présenter le plan d'action, le Conseil européen de Cardiff a indiqué qu'à ses yeux les dispositions en question offrent de nouvelles possibilités pour répondre à des préoccupations majeures de l'opinion publique et rapprocher ainsi l'Union européenne des citoyens.

3. Sans sous-estimer ce qui a déjà été réalisé dans ce domaine dans le cadre du traité CE, des dispositions du titre VI du traité de Maastricht et de Schengen, il est bon de rappeler les raisons pour lesquelles les nouvelles dispositions adoptées à Amsterdam offrent des possibilités plus larges. Premièrement, elles affirment l'objectif du maintien et du développement de l'Union européenne en tant qu'espace de liberté, de sécurité et de justice, tout en déclinant les différents aspects. Deuxièmement, elles dotent l'Union européenne du cadre nécessaire pour le réaliser et renforcent les instruments nécessaires à cette fin tout en les soumettant à un meilleur contrôle juridictionnel et démocratique, grâce au rôle accru confié à la Cour de justice et au Parlement européen. Le champ d'application de la méthode communautaire est élargi: plusieurs domaines de l'actuel «troisième pilier» sont communautarisés et des restrictions qui s'appliquaient aux institutions

communautaires dans les domaines de la coopération policière et de la coopération judiciaire en matière pénale sont levées. L'accès au budget communautaire est facilité. Enfin, l'intégration de Schengen reconnaît les efforts des États membres qui se sont engagés dans cette coopération et donne à l'Union européenne un socle qu'il lui reviendra de développer.

4. En élaborant le présent plan d'action, le Conseil et la Commission partent de l'idée que l'une des clés du succès consiste à faire en sorte que l'esprit de coopération interinstitutionnel inhérent au traité d'Amsterdam soit traduit dans la réalité. Cela vaut en particulier pour les nouvelles compétences, y compris un droit d'initiative étendu, que le traité d'Amsterdam confère à la Commission. Ce qui est important n'est pas tant de savoir à qui revient le droit d'initiative, partagé ou non, que la manière dont ce droit est exercé. En tout état de cause, le traité prévoit que, pendant la période de cinq années au terme de laquelle la libre circulation des personnes devra être pleinement réalisée, le droit d'initiative sera partagé entre la Commission et les États membres pour les matières transférées au cadre communautaire.

5. Si tout plan d'action doit nécessairement donner une traduction concrète aux priorités et au calendrier fixés dans le traité d'Amsterdam lui-même, il doit également tenir compte de l'approche générale et de la philosophie inhérente au concept d'espace de liberté, de sécurité et de justice. Ces trois notions sont étroitement liées entre elles. La liberté perd une grande partie de son sens si on ne peut la vivre dans un environnement sûr, fondé sur un système judiciaire auquel tous les citoyens et résidents de l'Union européenne peuvent faire confiance. Ces trois concepts, indissociables, ont un dénominateur commun, les personnes, et la pleine réalisation de l'un suppose celle des deux autres. L'équilibre à maintenir entre eux doit être le fil conducteur de l'action de l'Union européenne. Il faut noter à cet égard que le traité instituant les Communautés européennes [article 61, ex article 73 I, point a)] établit un lien direct entre les mesures destinées à établir la libre circulation des personnes et les mesures visant à lutter contre la criminalité et la prévenir [article 31, point e) du traité UE], instaurant ainsi une relation de dépendance entre les deux domaines.

A. Un espace de liberté

### **a) Un concept large de liberté**

6. La liberté au sens de la libre circulation des personnes dans l'Union européenne reste un objectif fondamental du traité, auquel les mesures d'accompagnement liées au concept de sécurité et de justice doivent apporter une contribution indispensable. L'acquis de Schengen indique le chemin à suivre et constitue la base sur laquelle se fonder. Cependant, le traité d'Amsterdam vise aussi à donner au terme «liberté» un sens qui va au-delà de la libre circulation des personnes entre les États membres. C'est aussi la liberté de vivre dans un environnement où la loi est respectée, en sachant que les autorités publiques, séparément ou ensemble (au niveau national, à celui de l'Union européenne et au-delà), mettent toutes leurs compétences au service de la poursuite et de la répression de ceux qui cherchent à nier cette liberté ou à en abuser. Cette conception de la liberté s'étend également à tout l'éventail des droits fondamentaux de l'homme, y compris la protection contre toutes les formes de discrimination comme prévu par les articles 12 et 13 du traité CE et par l'article 6 du traité UE.

7. Une autre liberté fondamentale qui mérite une attention particulière dans notre société de l'information, qui évolue rapidement, est celle du droit au respect de la vie privée et en particulier à la protection des données à caractère personnel. Lorsque, en vue de développer la coopération policière et la coopération judiciaire en matière pénale, des fichiers de données à caractère personnel sont constitués et des informations échangées, il est absolument indispensable de respecter un bon équilibre entre les impératifs de sécurité publique et de protection de la vie privée des particuliers.

### **b) Politiques d'immigration et d'asile**

8. S'agissant des priorités futures, des considérations différentes doivent s'appliquer à la politique d'immigration, d'une part, et à la politique d'asile, d'autre part. Les travaux dans ces domaines seront

essentiellement déterminés par le fait que le nouveau traité prévoit l'obligation d'agir au cours des cinq années qui suivent l'entrée en vigueur dans une large gamme de domaines liés à l'immigration et à l'asile, tant le fond que la procédure étant concernés. Une somme impressionnante de travaux a déjà été effectuée. Toutefois, les instruments adoptés jusqu'à présent souffrent de deux faiblesses: ils sont fréquemment fondés sur des actes n'ayant pas d'effets juridiquement contraignants, tels que des résolutions ou des recommandations, et ils ne comportent pas de mécanismes adéquats de suivi. L'engagement pris dans le traité d'Amsterdam d'utiliser des instruments communautaires à l'avenir fournit la possibilité de corriger ces faiblesses là où cela s'avère nécessaire. Il convient d'accorder en particulier la priorité à la lutte contre l'immigration illégale d'une part, tout en assurant d'autre part l'intégration et le respect des droits des ressortissants de pays tiers séjournant légalement dans l'Union européenne, ainsi que la protection de ceux qui en ont besoin, même s'ils ne remplissent pas pleinement les critères de la convention de Genève.

## B. Un espace de sécurité

9. Les avantages qu'offre un espace de liberté ne seraient rien si les personnes qui en bénéficient ne vivent pas dans un espace où elles se sentent en sécurité.

10. L'objectif convenu dans le traité n'est pas de créer un espace de sécurité européen qui consisterait dans un territoire commun où des procédures uniformes de détection et d'investigation seraient applicables par tous les services répressifs chargés en Europe des questions de sécurité. Les nouvelles dispositions ne touchent pas non plus aux responsabilités qui incombent aux États membres de faire respecter l'ordre public et de garantir la sécurité intérieure.

11. Le traité d'Amsterdam fournit plutôt un cadre institutionnel pour mettre en oeuvre une action commune aux États membres dans les domaines indissociables de la coopération policière et judiciaire en matière pénale et pour offrir ainsi une plus grande sécurité à leurs citoyens, mais aussi pour défendre les intérêts de l'Union européenne, y compris ses intérêts financiers. L'objectif déclaré est de prévenir et de combattre au niveau approprié la criminalité «organisée ou autre, notamment le terrorisme, la traite d'êtres humains, les crimes contre les enfants, le trafic de drogues, le trafic d'armes, la corruption et la fraude».

### a) Criminalité organisée

12. La réponse de l'Union européenne au défi lancé par la criminalité organisée est contenue dans le programme d'action approuvé par le Conseil européen d'Amsterdam, qui prévoit une approche intégrée à chaque stade, de la prévention à la répression et aux poursuites. D'importants progrès ont déjà été réalisés, comme le Conseil européen de Cardiff l'a constaté, mais même lorsque le programme sera pleinement mis en oeuvre, il conviendra d'exploiter les possibilités plus larges offertes par le traité d'Amsterdam.

### b) Drogues

13. Les drogues méritent une mention particulière. Elles constituent une menace pour la sécurité collective et individuelle sous de multiples formes, souvent, mais pas toujours, liées à la criminalité organisée. C'est un domaine dans lequel l'Europe s'est singularisée et a joué un rôle influent en insistant sur une politique globale fondée sur la responsabilité partagée entre pays consommateurs et pays producteurs. Dans ce cadre global, toutefois, il est clair qu'un facteur essentiel sera la mobilisation de toutes les forces que les différents services répressifs peuvent apporter collectivement en pesant de tout leur poids sur les trafiquants et les organisations criminelles qui se cachent derrière. Le plan d'action de l'Union européenne contre les drogues pour la période 2000-2004, actuellement examiné par la Commission et le Conseil, devra être établi et mis en oeuvre de manière à exploiter pleinement les possibilités du nouveau traité.

### c) Europol

14. Le nouveau traité reconnaît le rôle essentiel et central qu'Europol aura à jouer, en exigeant qu'un certain nombre de mesures spécifiques soient adoptées dans les cinq ans qui suivent son entrée en vigueur. Le

nouveau traité prévoit en particulier une coopération renforcée et un soutien pour les tâches opérationnelles d'Europol. Il est dès lors important de commencer les travaux de mise en oeuvre de ces mesures dès que possible, maintenant que la convention Europol a été enfin ratifiée par tous les États membres, de façon qu'Europol puisse jouer pleinement son nouveau rôle d'outil indispensable de coopération européenne. Ces développements devraient se fonder sur l'«acquis» de l'unité drogues Europol, qui, en tant que précurseur d'Europol, a acquis une expérience dans des domaines tels que l'échange d'informations, le support technique et opérationnel, les analyses de la menace et les rapports de situation.

### C. Un espace de justice

15. Le nouvel élan donné par le traité d'Amsterdam et les instruments qu'il a introduits donnent l'occasion d'examiner ce que l'espace de «justice» devrait chercher à réaliser tout en tenant compte du fait que, pour des raisons tenant à l'histoire et aux traditions, les systèmes judiciaires présentent des différences importantes entre les États membres. L'ambition est de donner aux citoyens un sentiment commun de justice dans toute l'Union européenne. La justice doit être considérée comme facilitant la vie quotidienne des personnes et demandant des comptes à ceux qui menacent la liberté et la sécurité des individus et de la société. Ceci implique l'accès à la justice et une pleine coopération judiciaire entre les États membres. Ce que Amsterdam fournit est un cadre conceptuel et institutionnel pour garantir que ces valeurs sont défendues dans toute l'Union européenne.

Tant en matière civile que pénale, il est essentiel pour l'instauration d'un espace de justice que les conventions adoptées soient rapidement ratifiées et effectivement mises en oeuvre.

#### a) La coopération judiciaire en matière civile

16. Le renforcement de la coopération judiciaire en matière civile, dont le développement a été trop lent aux yeux de beaucoup, représente une étape fondamentale dans la création d'un espace judiciaire européen au bénéfice tangible du citoyen de l'Union européenne. Les citoyens qui respectent la loi sont en effet en droit d'attendre de l'Union européenne qu'elle simplifie et facilite leur environnement judiciaire. À cet égard, des principes tels que la sécurité juridique et l'égalité d'accès à la justice devraient être un objectif essentiel, ce qui implique une identification facile de la juridiction compétente, une indication claire du droit applicable, l'existence de jugements rapides et équitables et des procédures efficaces d'exécution.

#### b) La coopération judiciaire en matière pénale

17. Il est à l'évidence nécessaire d'améliorer et d'intensifier la coopération judiciaire en matière pénale tant entre les États membres qu'avec les pays tiers, notamment eu égard au renforcement de la coopération policière. Quelle que soit son efficacité, cette coopération judiciaire trouve aujourd'hui ses limites face à des phénomènes tels que la criminalité organisée, à défaut de facilitation des procédures et, au besoin, de rapprochement des législations.

18. Concrètement, cela signifie avant tout que les comportements criminels doivent être abordés avec la même efficacité dans toute l'Union européenne: terrorisme, corruption, traite d'être humains et criminalité organisée devraient faire l'objet de mesures instaurant des règles minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et devraient être poursuivis avec la même vigueur où que ce soit. Si une conduite criminelle grave reçoit une réponse équivalente et que les garanties procédurales sont comparables dans toute l'Union européenne, il faut examiner les possibilités d'améliorer la coordination des poursuites là où une meilleure efficacité peut être conciliée avec le respect des droits individuels. Ceci vaut notamment pour les domaines dans lesquels l'Union européenne a déjà développé des politiques communes et pour les domaines où les aspects transfrontaliers sont importants, tels que les crimes dans le domaine de l'environnement, la criminalité de haute technologie, la corruption et la fraude, le blanchiment d'argent, etc. Conformément aux dispositions du traité d'Amsterdam, les compétences d'Europol doivent être développées et il faut réexaminer la place et le rôle des autorités judiciaires vis-à-vis d'Europol, que ce soit au niveau des États membres ou au niveau de l'Union européenne.

### c) Les procédures

19. Les procédures devraient offrir pratiquement les mêmes garanties, de façon que les traitements ne soient pas inégaux d'une juridiction à l'autre. En principe, l'observation de procédures adéquates et comparables est déjà assurée par les clauses de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'interprétation dynamique qu'en donne la Cour européenne des droits de l'homme, notamment en ce qui concerne les droits de la défense dans les procédures pénales. Il paraît toutefois utile de compléter ces principes de base par des normes et des codes de bonne pratique pour les questions à caractère transnational et d'intérêt commun (telle que l'interprétation), qui peuvent concerner également certains éléments de l'exécution des décisions pénales, tels que la confiscation des avoirs, ainsi que des questions liées à la réinsertion des délinquants et à l'aide aux victimes.

### d) Litiges transfrontaliers

20. Les difficultés auxquelles les citoyens sont inévitablement confrontés dans les litiges transfrontaliers, que ce soit au civil ou au pénal, devraient être neutralisées dans toute la mesure du possible. Ceci implique par exemple une communication simplifiée des documents et des informations, l'utilisation de formulaires multilingues, la mise en place de mécanismes ou de réseaux pour assister et conseiller dans les affaires transnationales et éventuellement de systèmes d'aide judiciaire dans de tels cas.

### D. Élargissement

21. Il existe un lien important avec le processus d'élargissement et en particulier avec la stratégie de préadhésion.

Les pays candidats à l'adhésion savent parfaitement que la justice et les affaires intérieures revêtiront une importance particulière pour leur candidature.

Cependant, l'acquis JAI diffère par nature des autres éléments de l'acquis de l'Union européenne. Il reste encore beaucoup à faire et l'acquis évoluera donc constamment au cours de la période de préadhésion.

L'adoption du plan d'action présentera l'avantage supplémentaire de définir clairement à l'intention des pays candidats l'ensemble des priorités de l'Union européenne dans ce domaine.

### E. Relations avec les pays tiers et les organisations internationales

22. Les avancées introduites par le traité d'Amsterdam renforceront également le rôle de l'Union européenne comme acteur et partenaire sur la scène internationale, tant au niveau bilatéral que dans les enceintes multilatérales. Faisant fond sur le dialogue qui a déjà été entamé en matière de coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures avec un nombre croissant de pays tiers et d'organisations et organes internationaux (tels que Interpol, le HCR des Nations unies, le Conseil de l'Europe, le G8 et l'OCDE), ce volet externe de l'action de l'Union européenne est assurément appelé à prendre une dimension nouvelle et plus exigeante. Il conviendra d'utiliser pleinement les nouveaux instruments prévus par le traité. Notamment, la communautarisation des matières relevant de l'asile, de l'immigration et de la coopération judiciaire en matière civile permet à la Communauté, dans la mesure autorisée par la jurisprudence établie par la Cour de justice européenne à propos de la compétence extérieure de la Communauté, d'exercer une influence sur le plan international dans ces domaines. Pour les matières qui continuent à relever du titre VI du traité UE, l'Union européenne peut également recourir à la possibilité pour le Conseil de conclure des accords internationaux dans des domaines relevant du titre VI du traité et pour la présidence, avec le concours du secrétariat général du Conseil et en pleine association avec la Commission, de représenter l'Union européenne dans ces matières.

## F. Structure du travail dans le domaine de la Justice et des Affaires intérieures

23. Les dispositions nouvelles du traité d'Amsterdam ainsi que son protocole intégrant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne, avec la double appartenance au premier et troisième piliers qui les caractérisent largement, devront être aussi reflétés dans les structures de travail du Conseil. Il n'était nullement dans l'intention des signataires du traité de compartimenter le traitement des diverses composantes de cet espace de liberté, de sécurité et de justice entre les structures de la Communauté européenne, d'une part, et de l'Union européenne, de l'autre, notamment dès lors que, dans un cas comme dans l'autre, la responsabilité vis-à-vis des objectifs à atteindre revient, qu'il s'agisse d'une compétence relevant du 1er ou du 3e pilier, au Conseil dans sa formation des ministres de la justice et des affaires intérieures. Il sera donc essentiel de mettre en place à cette fin, avant l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, des arrangements appropriés qui, à la fois, respectent les dispositions du traité et facilitent le rôle de coordination du comité des représentants permanents.

Il importera également d'établir les dispositions appropriées pour le cas particulier du système d'information Schengen afin d'assurer une transition sans heurts, et de ne pas réduire l'efficacité du système. Une réflexion pourrait également être engagée à moyen terme sur les perspectives de développement du SIS II après son élargissement.

La préparation de ces nécessaires aménagement structurels, y compris la réflexion sur la nécessité d'une coordination accrue pour les questions de migration et d'asile ainsi que dans le domaine du droit civil par des comités composés de hauts fonctionnaires, est déjà engagée au sein du comité K.4 sur la base de l'article K.4, paragraphe 1, du traité UE.

Cette réforme des structures du travail devrait se fonder sur les principes suivants: rationalisation et simplification (un nombre approprié de groupes répondant aux objectifs fixés par le traité, pas de double emploi), spécialisation et responsabilité (des groupes composés d'experts ayant un niveau de responsabilité suffisant au sein de leur État, une place adéquate réservée aux structures opérationnelles - Europol, réseau judiciaire européen), continuité (permanence des groupes répondant à des objectifs permanents du traité, mécanisme de suivi de l'ensemble des instruments adoptés), transparence (clarté des mandats et des relations entre les groupes) et flexibilité (possibilité d'adapter les structures à très court terme pour faire face à des problématiques nouvelles qui appelleraient un traitement spécifique urgent).

L'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam soulève également un certain nombre de questions d'ordre juridique, qui résultent du transfert de certains domaines du troisième pilier au premier pilier, comme du transfert au troisième pilier de nouveaux types d'actes et de procédures. Il s'agit, par exemple, de la manière dont il convient de traiter les conventions relevant du domaine qui sera transféré à la compétence communautaire, qui auront été signées mais non ratifiées au moment de l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam.

### **2e Partie**

#### **Priorités et mesures**

##### A. Critères de sélection des priorités

24. La manière dont le Conseil et la Commission ont identifié, et se proposent de mettre en oeuvre, les mesures énumérées dans cette partie a obéi à un certain nombre de principes:

i) le traité d'Amsterdam a lui-même fixé des orientations claires sur les mesures auxquelles il convient d'accorder la priorité, notamment au cours des cinq premières années suivant son entrée en vigueur. Le plan d'action doit respecter ces orientations;

- ii) le principe de subsidiarité, qui s'applique à tous les aspects de l'action de l'Union européenne, revêt une importance particulière dans le domaine de la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice;
- iii) le principe de solidarité entre les États membres et entre ces derniers et les institutions européennes devrait s'appliquer lorsqu'il s'agit de faire face aux défis transnationaux que représentent la criminalité organisée et les mouvements migratoires;
- iv) l'efficacité opérationnelle dans la mise en oeuvre du cadre juridique mis en place par le traité n'est pas moins importante que le cadre juridique lui-même. Les mesures qui seront prises devront répondre aux besoins de fait et représenter une valeur ajoutée. À cet égard, les méthodes de travail qui ont déjà fait la preuve de leur efficacité, par exemple dans le contexte de Schengen, devraient trouver leur place dans le plan d'action de l'Union européenne;
- v) la responsabilité pour la sauvegarde de la sécurité intérieure incombe aux États membres. Il importe donc, en développant la coopération européenne, de tenir compte des intérêts nationaux et des approches communes, ainsi que des différences;
- vi) une approche réaliste exige que l'on tienne compte, pour définir les priorités, des ressources et du temps disponibles.

25. En vertu de l'article 2 du traité UE, l'Union européenne se donne pour objectif de maintenir et de développer un espace de liberté, de sécurité et de justice dans lequel la libre circulation des personnes est assurée en liaison avec des mesures d'accompagnement concernant les contrôles aux frontières extérieures, l'asile et l'immigration, ainsi que des mesures visant à prévenir et à combattre la criminalité. L'interdépendance des différents aspects de cet objectif général est confirmée à l'article 61, point a), qui fait référence à l'article 31, point e), du traité UE. En conséquence, pour assurer un niveau de sécurité aussi élevé que possible pour le public, certaines activités d'un domaine doivent être articulées sur celles de l'autre du point de vue de leur calendrier et de leur teneur.

26. Dès lors que l'acquis de Schengen sera intégré dans le cadre de l'Union européenne, les objectifs de la Communauté énoncés dans tout l'article 62 du traité CE et, dans une large mesure, ceux énoncés à l'article 63, point 3, sous b), du traité CE, dans les versions du traité d'Amsterdam, auront largement été réalisés, pour dix États membres, à la date d'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam et, pour treize États membres, à compter de la date de la décision du Conseil visée à l'article 2, paragraphe 2, du protocole sur Schengen. Par conséquent, une bonne partie des travaux de fond devront avoir été réalisés bien avant le délai de cinq ans, fixé par les articles en question. Cela permettrait au Conseil de se concentrer dans un premier temps sur d'autres objectifs de la Communauté et de l'Union européenne dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, pour la réalisation desquels un délai maximum de cinq ans a été fixé (article 63, point 1 et point 2, sous a), du traité CE et article 30, point 2, du traité UE, par exemple) et de s'attaquer à des questions qui exigeraient d'être traitées en urgence ou qui deviennent importantes du point de vue politique.

Afin de mettre en pratique les priorités énumérées dans ces articles, il faudra veiller à adopter les mesures exposées dans les points suivants.

27. Dans le cadre des dispositions du traité, il convient également de tenir compte de la position du Royaume-Uni et de l'Irlande en vertu des protocoles annexés au traité d'Amsterdam et, lors de la définition des priorités, des plans existants et de la nécessité de poursuivre les programmes de travail courants à moyen terme.

28. En établissant les priorités aux niveaux politique et matériel, il fallait examiner d'abord en particulier les projets qui font déjà l'objet de travaux à l'heure actuelle ou pour lesquels les travaux seront probablement toujours en cours au moment de l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam. À cet égard, on s'est donné pour principe d'assurer au maximum la continuité tout en tenant pleinement compte du nouvel environnement.

29. Pour ce qui est des travaux législatifs, il a également été tenu compte de l'acquis existant dans le

troisième pilier, de sorte qu'il fallait déterminer quelles étaient éventuellement les dispositions actuelles qu'il convenait de remplacer par des dispositions plus efficaces. Celles qui n'ont pas d'effet juridiquement contraignant étaient tout désignées à cet égard.

30. L'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam aura vraisemblablement pour effet d'augmenter la charge de travail de la Cour de justice des Communautés européennes alors que, pour créer un espace de liberté, de sécurité et de justice, il faut précisément que les procédures judiciaires se déroulent dans des délais aussi courts que possible. Il est donc de l'intérêt tant des États membres que des personnes concernées que la priorité soit donnée à l'examen, avec la Cour, de tous les moyens qui peuvent permettre de raccourcir la durée moyenne des procédures devant la Cour, notamment des demandes de décision à titre préjudiciel en vertu du titre VI du traité UE et du titre IV du traité CE.

31. Les niveaux de priorité évoqués ci-dessus deviennent effectifs, en toute logique, avec l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam. Les mesures prioritaires se répartissent en deux catégories. D'une part, les actions et mesures qu'il faut mettre en oeuvre ou adopter dans les deux ans à compter de l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam (ci-après les «mesures à terme de deux ans») et, d'autre part, les actions et mesures qu'il faut adopter ou mettre en oeuvre dans les cinq ans suivant l'entrée en vigueur du traité ou, du moins, un début d'élaboration doit-il avoir lieu dans ce domaine (ci-après les «mesures à terme de cinq ans»). Cependant, de nombreuses activités du premier niveau de priorité devront peut-être être entamées sans délai dès l'adoption du présent plan d'action, car elles nécessitent des travaux préparatoires, par exemple au niveau des groupes de travail techniques, qui devraient autant que possible être achevés à la date de l'entrée en vigueur. Ces mesures particulièrement urgentes sont mises en évidence ci-après.

B. Mesures liées à la libre circulation des personnes

### **I. Mesures concernant l'asile, les frontières extérieures et l'immigration**

32. L'objectif est d'engager dans les cinq années à venir l'espace de liberté. Dès lors, afin d'assurer une sécurité accrue pour tous les citoyens européens, la réalisation de cet objectif suppose l'élaboration de mesures d'accompagnement, notamment dans les domaines des contrôles aux frontières extérieures et la lutte contre l'immigration illégale tout en tenant pleinement compte de principes contenus aux articles 6 du traité UE et 12 et 13 du traité CE. Le HCR sera consulté lorsque cela sera nécessaire en matière d'asile.

33. Les mesures qui seront élaborées doivent prendre dûment en compte le fait que les domaines de l'asile et de l'immigration sont distincts et appellent des approches et des solutions distinctes.

34. Une stratégie globale en matière de migrations devrait être établie, à laquelle doit présider un système de solidarité européenne. L'expérience acquise et les progrès réalisés grâce à la coopération dans le cadre Schengen devraient s'avérer particulièrement pertinents en ce qui concerne le séjour de courte durée (jusqu'à trois mois), la lutte contre l'immigration clandestine ainsi que le contrôle aux frontières extérieures.

L'amélioration des échanges de statistiques et d'informations sur l'asile et l'immigration constitue une priorité générale. Ces échanges devraient comprendre des statistiques sur l'asile et l'immigration, des informations sur le statut des ressortissants de pays tiers et sur les législations et politiques nationales sur la base du plan d'action de la Commission.

35. Afin de parachever l'espace de libre circulation, il est capital de prévoir un développement rapide et général des principes liés à la libre circulation des personnes conformément au protocole intégrant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'UE.

#### Mesures à terme de deux ans

36. Les mesures suivantes devraient être prises dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur du traité.

a) Mesures dans le domaine de l'asile et de l'immigration:

évaluation des pays d'origine dans le but de formuler une approche intégrée spécifiquement adaptée à chaque pays.

b) Mesures dans le domaine de l'asile:

i) efficacité de la convention de Dublin: poursuivre l'examen des critères et des conditions visant à améliorer la mise en oeuvre de la convention, ainsi que de la transformation éventuelle de la base juridique du système d'Amsterdam (article 63, paragraphe 1, point a), du traité CE).

Il conviendrait d'étudier dans quelle mesure le mécanisme devrait être complété, notamment, par des dispositions permettant d'attribuer à un seul État membre la responsabilité du traitement des membres d'une même famille lorsque l'application des critères de responsabilité les attribue à plusieurs États et de régler de manière satisfaisante la question de la protection lorsqu'un réfugié change de pays de résidence;

ii) procéder à la mise en oeuvre d'Eurodac;

iii) adopter des normes minimales pour les procédures des États membres concernant l'octroi et le retrait du statut de réfugié [article 63, point 1 d), du traité CE] afin, entre autres, de réduire la durée des procédures en matière d'asile. À cet égard, une attention particulière devra être accordée à la situation des enfants;

iv) limiter les «mouvements secondaires» des demandeurs d'asile entre les États membres;

v) définir des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile en accordant une attention particulière à la situation des enfants [article 63, point 1 b), du traité CE];

vi) entreprendre une étude pour établir les avantages d'une procédure européenne unique en matière d'asile.

c) Mesures dans le domaine de l'immigration:

i) instrument sur le statut juridique des immigrants légaux;

ii) politique cohérente de l'UE en matière de réadmission et de retour;

iii) lutte contre l'immigration clandestine [article 63, point 3 b), du traité CE], notamment par des campagnes d'information dans les pays de transit et les pays d'origine.

Conformément à la priorité à accorder au contrôle des flux migratoires, il conviendrait d'avancer rapidement des propositions concrètes en vue d'améliorer la lutte contre l'immigration clandestine.

d) Mesures dans les domaines des frontières extérieures et de la libre circulation des personnes:

i) procédure et conditions de délivrance des visas dans les États membres (ressources, garantie de rapatriement ou couverture des frais d'accident et de maladie), et élaboration d'une liste des pays dont les ressortissants sont soumis au visa de transit aéroportuaire (suppression de la liste grise actuelle);

ii) définir des règles relatives à un visa uniforme [article 62, point iv), du traité CE];

iii) élaborer un règlement relatif aux pays:

- dont les ressortissants sont exemptés de visa dans les États membres de l'Union européenne;

- dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa dans les États membres de l'Union européenne [article 62, point 2 b), i), du traité CE].

iv) continuer à harmoniser les législations des États membres en matière de responsabilité des transporteurs.

Mesures à prendre au plus vite conformément aux dispositions du traité d'Amsterdam:

37. a) définir des normes minimales relatives à l'octroi d'une protection temporaire aux personnes déplacées en provenance de pays tiers qui ne peuvent rentrer dans leur pays d'origine [article 63, point 2 a), du traité CE];

b) s'employer à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir des personnes déplacées et supporter les conséquences de cet accueil [article 63, paragraphe 2, point b), du traité CE].

Mesures à terme de cinq ans

38. Les mesures suivantes devraient être prises dans les cinq ans suivant l'entrée en vigueur du traité.

a) Mesures dans le domaine de l'asile et de l'immigration:

définition et mise en oeuvre des mesures énumérées dans la stratégie européenne en matière de migration.

b) Mesures dans le domaine de l'asile:

i) adoption de normes minimales en ce qui concerne l'octroi du statut de réfugié à des ressortissants de pays tiers;

ii) définition de normes minimales pour la protection subsidiaire des personnes qui ont besoin d'une protection internationale [article 63, point 2 a), deuxième partie].

c) Mesures dans le domaine de l'immigration:

i) accroître les possibilités d'éloignement des personnes dont le permis de séjour a été refusé, par une meilleure coordination au niveau de l'UE des clauses de réadmission et par l'établissement de rapports européens officiels (des missions diplomatiques) sur la situation dans les pays d'origine;

ii) élaborer une réglementation pour les conditions d'entrée et de séjour ainsi que des normes concernant les procédures de délivrance par les États membres de visas et titres de séjour de longue durée, y compris aux fins du regroupement familial [article 63, point 3 a), du traité CE].

La question de la liberté d'installation dans n'importe quel État de l'Union européenne des ressortissants des pays tiers titulaires d'un titre de séjour fera prochainement l'objet d'une discussion dans le groupe de travail compétent;

iii) définir les droits des ressortissants des pays tiers en situation régulière de séjour dans un État membre de séjourner dans les autres États membres et les conditions dans lesquelles ils peuvent le faire (article 63, point 4, du traité CE).

Des discussions pourraient se dérouler au sein des organes compétents du Conseil sur les conditions dans lesquelles, compte tenu des incidences sur l'équilibre social et le marché du travail, les ressortissants des pays tiers pourraient, à l'instar des ressortissants de la Communauté et de leurs familles, être autorisés à s'établir et à travailler dans n'importe quel État membre de l'Union européenne.

Bien que, pour ces deux derniers domaines, le traité d'Amsterdam n'exige pas l'adoption de mesures dans un délai de cinq ans, il faudrait s'efforcer d'améliorer la situation en temps voulu.

#### d) Mesures dans les domaines des frontières extérieures et de la libre circulation des personnes:

i) étendre les mécanismes de représentation Schengen en matière de visas:

une réflexion pourrait être engagée sur la possibilité d'établir un arrangement entre les États membres améliorant les moyens qui permettent d'empêcher les demandeurs de visa de tromper les représentations étrangères d'un ou de plusieurs États membres en vue d'obtenir un droit d'entrée sur le territoire d'un autre État membre qui, lors de la demande, était le pays de destination finale visé;

ii) l'évolution des moyens techniques sera suivie de près, en vue d'améliorer encore le cas échéant, la sécurité du visa uniforme (vignette).

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

39. L'objectif est de simplifier la vie des citoyens européens en améliorant et en simplifiant les règles et les procédures relatives à la coopération et la communication entre les autorités et en faisant appliquer les décisions, en encourageant la compatibilité des règles relatives aux conflits de lois et des règles sur la compétence judiciaire et en éliminant les obstacles au bon fonctionnement des actions civiles dans un espace judiciaire européen. Il conviendra à cet égard d'améliorer la coordination des justices d'Europe et la connaissance des droits des États membres, notamment dans certaines affaires aux dimensions humaines importantes, ayant des incidences sur la vie quotidienne des citoyens.

### Mesures à terme de deux ans

40. Les mesures suivantes devraient être prises dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur du traité:

a) achèvement, s'ils n'ont été menés à bien, des travaux relatifs à la révision des conventions de Bruxelles et de Lugano;

b) élaboration d'un instrument juridique sur la loi applicable aux obligations extracontractuelles (Rome II);

c) entamer la révision, si nécessaire, de certaines dispositions de la convention sur la loi applicable aux obligations contractuelles, compte tenu des dispositions spéciales sur les règles relatives aux conflits de lois figurant dans d'autres instruments communautaires (Rome I);

d) examiner la possibilité d'étendre aux procédures civiles le principe du réseau judiciaire européen en matière pénale.

Des points de contacts bien individualisés dans chaque État membre pourraient permettre de faciliter la connaissance des législations des États membres et d'assurer une meilleure coordination des procédures dans certaines affaires aux dimensions humaines importantes (conflits parentaux transfrontaliers, par exemple).

### Mesures à terme de cinq ans

41. Les mesures suivantes devraient être prises dans les cinq ans suivant l'entrée en vigueur du traité:

a) examiner la possibilité d'élaborer un instrument juridique sur la loi applicable au divorce (Rome III):

après le premier pas en matière de divorce réalisé par Bruxelles II dans le domaine de la compétence, de la reconnaissance et de l'exécution des décisions, les possibilités d'arrêter des règles de détermination de la loi applicable, afin d'éviter un «forum shopping» devraient être explorées sur la base d'une étude approfondie;

b) examiner la possibilité d'élaborer des modèles de solutions non judiciaires des litiges, notamment en ce qui concerne les conflits familiaux transnationaux. À cet égard, envisager la médiation comme moyen de résoudre les conflits familiaux;

c) examiner la possibilité d'élaborer un instrument juridique sur la compétence internationale, la loi applicable, la reconnaissance et l'exécution des jugements relatifs aux régimes matrimoniaux et aux successions.

En élaborant de tels instruments, il conviendrait de tenir compte du lien existant entre les biens matrimoniaux et le droit de succession. Les travaux déjà entrepris dans le cadre de la conférence de La Haye sur le droit international privé devraient être pris en considération;

d) recenser les règles de procédure civile ayant des implications transfrontalières, qu'il est urgent d'harmoniser afin de faciliter l'accès des citoyens européens à la justice et envisager des mesures complémentaires pertinentes pour améliorer la compatibilité des procédures civiles.

On pourrait notamment, à cet égard, examiner les règles relatives à la constitution de cautions pour les frais de justice et les dépenses du défendeur dans une procédure civile, l'octroi d'une aide judiciaire et d'autres obstacles éventuels de nature économique;

e) améliorer et simplifier la coopération entre les tribunaux en matière d'obtention de preuves;

f) examiner la possibilité de rapprocher certains domaines du droit civil, par exemple en créant des dispositions uniformes de droit privé international applicables à l'acquisition de bonne foi de biens mobiliers corporels.

### C. Coopération policière et judiciaire en matière pénale

42. L'objectif est de procurer aux citoyens le niveau élevé de protection que prévoit le traité d'Amsterdam et de promouvoir l'État de droit. Il suppose l'intensification de la coopération entre les autorités chargées de l'application des lois, dans le respect de la sécurité juridique. Il suppose aussi la concrétisation d'un espace judiciaire dans lequel les autorités judiciaires coopèrent de façon plus efficace, plus rapide et plus souple. Il convient de favoriser une approche intégrée, par une coopération étroite, des autorités judiciaires, policières et des autres autorités concernées pour prévenir et combattre la criminalité, organisée ou non.

#### Mesures à terme de deux ans

##### I. Coopération policière

43. Les mesures suivantes devraient être prises dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur du traité.

1. En ce qui concerne la coopération dans le cadre d'Europol:

a) améliorer la coopération Europol dans les domaines suivants:

i) examiner la possibilité de créer une base de données pour les enquêtes en cours, dans le cadre des dispositions de la convention Europol, permettant d'éviter les doubles emplois en matière d'enquêtes et de faire participer plusieurs autorités compétentes européennes à la même enquête, jumelant ainsi leurs connaissances et leur savoir-faire;

ii) orienter les travaux documentaires d'Europol sur l'activité opérationnelle.

Ses analyses doivent déboucher aussi souvent que possible sur des conclusions opérationnelles;

iii) placer la lutte contre les filières de l'immigration clandestine au rang des priorités de la coopération opérationnelle, notamment en utilisant les unités nationales comme réseau de points de contact nationaux chargé de la lutte contre ces filières;

iv) lutter contre le terrorisme: renforcer les échanges d'informations et la coordination entre les autorités compétentes des États membres, notamment grâce à Europol, dans la lutte contre les infractions commises ou susceptibles d'être commises au cours d'activités terroristes;

v) étendre les compétences d'Europol à d'autres activités, en fonction des besoins (par exemple, à la contrefaçon de l'euro et d'autres moyens de paiement).

b) élaborer un instrument juridique adéquat étendant les compétences d'Europol aux activités visées à l'article 30, paragraphe 2, du traité UE et centrant l'activité d'Europol sur la coopération opérationnelle. Un des aspects importants à traiter est celui de la place et du rôle des autorités judiciaires dans leurs relations avec Europol.

L'une des priorités dictées par le traité est de déterminer la nature et la portée des compétences opérationnelles d'Europol, qui devrait être en mesure de «demander aux autorités des États de mener ou de coordonner des enquêtes», et, d'autre part, d'intervenir dans le cadre «d'actions opérationnelles d'équipes conjointes»;

c) examiner la question de l'accès d'Europol aux données d'enquêtes du SIS et du SIE;

d) mettre au point le rôle d'Europol en matière d'échange d'informations en vue de la mise en oeuvre du pacte de préadhésion dans le domaine de la criminalité organisée.

2. Autres mesures de coopération policière:

44. Les autres mesures de coopération policière et douanière comprennent:

a) l'évaluation en commun de techniques d'enquête particulières concernant la détection des formes graves de criminalité organisée [article 30, paragraphe 1, point d), du traité UE];

b) l'engagement d'une réflexion sur les modalités d'intervention d'un service répressif d'un État membre sur le territoire d'un autre État membre (article 32 du traité UE) en tenant compte de l'acquis de Schengen.

Cette réflexion devrait porter en particulier sur deux points:

- la détermination des conditions et des limites de l'intervention éventuelle des autorités répressives d'un État membre sur le territoire d'un autre État membre, en liaison et en accord avec ce dernier,

- en contrepartie, quels types d'interventions - et selon quelles modalités - chaque État membre est-il prêt à accepter sur son territoire?

La création d'un cadre collectif pour ce type d'opération est une des priorités de la coopération policière. Ce cadre pourrait être souple;

c) le développement et l'élargissement de la coopération opérationnelle entre services répressifs de l'Union européenne et le renforcement de la coopération policière sur le plan technique.

Les actions conjointes menées notamment par les douanes des États membres devraient, le cas échéant, servir de modèle, et être amplifiées en coordination avec les polices nationales, les gendarmeries, et en lien étroit avec les autorités judiciaires. À moyen terme, Europol a vocation à servir de point d'appui pour ces futures initiatives, qui pourront être déclenchées dans le cadre des «décisions à toute autre fin conforme» aux objectifs du titre VI du traité UE, créées par le traité d'Amsterdam;

d) l'établissement du rapport annuel sur la criminalité organisée en vue de définir des stratégies communes.

Il conviendra de veiller à assurer une harmonisation des paramètres d'analyse afin de pouvoir comparer les données collectées;

e) dans le domaine de la coopération entre la police et les douanes, la mise en oeuvre des conventions SID et Naples II.

La mise en oeuvre des points a) à e) doit tenir compte des compétences d'Europol.

## II. Coopération judiciaire en matière pénale

45. Les mesures suivantes devraient être prises dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur du traité:

a) mettre en oeuvre de manière efficace et, le cas échéant, développer le réseau judiciaire européen.

La mise en oeuvre efficace du réseau judiciaire européen constitue une priorité. Ce réseau, qui permettra une amélioration concrète de la coopération, doit être doté d'instruments modernes pour permettre une coopération efficace. Une réflexion devrait être immédiatement engagée pour le rendre plus opérationnel;

b) parachever la convention d'entraide judiciaire en matière pénale, ainsi qu'un protocole additionnel à la convention, et les mettre en oeuvre dans les meilleurs délais.

Il conviendrait d'examiner la possibilité de prévoir la simplification des procédures et une limitation des motifs susceptibles de justifier le refus de l'aide;

c) faciliter l'extradition entre les États membres en veillant à ce que les deux conventions d'extradition existantes adoptées au titre du traité UE soient effectivement mises en oeuvre en droit et en pratique;

d) renforcer et développer la lutte contre le blanchiment des capitaux;

e) faciliter et accélérer la coopération transfrontière entre les ministères et les autorités judiciaires ou équivalentes compétents des États membres;

f) mettre en route un processus visant à faciliter la reconnaissance mutuelle des décisions et l'exécution des jugements en matière pénale;

g) examiner le rôle et la place des autorités judiciaires dans la perspective du développement d'Europol conformément au traité d'Amsterdam, en vue d'accroître l'efficacité de l'institution;

h) examiner les modalités selon lesquelles des autorités judiciaires ou équivalentes d'un État membre peuvent intervenir sur le territoire d'un autre État membre (article 32 du traité UE).

Il conviendrait de prêter attention, notamment, aux deux points suivants:

- la définition des conditions et des limites de l'intervention éventuelle de la part d'autorités compétentes judiciaires et/ou chargées des poursuites d'un État membre sur le territoire d'un autre État membre, en liaison et en accord avec ce dernier,

- en contrepartie, quels type d'interventions - et selon quelles modalités - chaque État membre est-il prêt à accepter sur son territoire?

La création d'un cadre collectif pour ce type d'interventions est une des priorités de la coopération judiciaire. Ce cadre pourrait être souple.

## III. Rapprocher les règles de droit pénal des États membres

46. Les mesures suivantes devraient être prises dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur du traité:

a) analyser les comportements dans les domaines de la criminalité organisée, du terrorisme et du trafic de drogue, pour lesquels il est urgent et nécessaire d'instaurer des règles minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et aux sanctions applicables et, au besoin, arrêter les mesures qui s'imposent.

Les premiers domaines à envisager pour cet examen pourraient être notamment, dans la mesure où ils sont liés à la criminalité organisée, au terrorisme et au trafic de drogue, les infractions telles que la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des enfants, les infractions à la législation contre le trafic de drogue, la corruption, la fraude informatique, les infractions commises par des terroristes, les infractions commises contre l'environnement, les infractions commises au moyen de l'Internet et le blanchiment d'argent lié à ces différentes formes de criminalité. Les travaux parallèles menés dans des organisations internationales telles que le Conseil de l'Europe doivent être pris en considération;

b) examiner la possibilité de rapprocher les législations nationales en matière de contrefaçon des monnaies (protection de l'euro), fraude et contrefaçon impliquant les moyens de paiement autres que les paiements en espèces.

#### IV. Problèmes horizontaux

47. Les mesures suivantes devraient être prises dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur du traité:

a) examiner les possibilités d'harmonisation des règles relatives à la protection des données;

b) parachever, si ce n'est pas encore fait, le programme d'action relatif à la criminalité organisée approuvé par le Conseil européen d'Amsterdam, en évaluer la mise en oeuvre et étudier des mesures de suivi;

c) poursuivre le processus d'évaluation mutuelle dans le cadre de l'action commune adoptée par le Conseil le 5 décembre 1997;

d) poursuivre et développer le travail entamé dans le cadre du programme d'action sur la criminalité organisée concernant la question des havres financiers et paradis fiscaux.

#### Mesures à terme de cinq ans

##### I. Coopération policière

48. Les mesures suivantes devraient être prises dans les cinq ans suivant l'entrée en vigueur du traité:

a) en ce qui concerne la coopération dans le cadre d'Europol:

i) favoriser l'établissement de contacts entre magistrats et enquêteurs spécialisés dans la lutte contre la criminalité organisée et travaillant en étroite coopération avec Europol [article 30, paragraphe 2, point c), du traité UE];

ii) instaurer un réseau de recherche et de documentation sur la criminalité transfrontière [article 30, paragraphe 2, point d), du traité UE];

iii) améliorer les données statistiques sur la criminalité transfrontière [article 30, paragraphe 2, point d), du traité UE];

iv) établir un système d'échange d'informations et d'analyse en matière de blanchiment d'argent;

v) examiner si et de quelle manière Europol pourrait avoir accès au système d'information Schengen;

vi) en collaboration avec Europol, élaborer et mettre en oeuvre une stratégie de l'information en vue de faire connaître au public les activités et les compétences d'Europol;

vii) étudier la possibilité de mettre sur pied un système d'échange de données dactyloscopiques entre les États membres par des moyens électroniques.

b) autres mesures de coopération policière:

i) favoriser la coopération en matière de politique générale et sur le plan opérationnel entre les autorités compétentes, y compris les services de police, les services de douanes et autres services répressifs spécialisés, et les autorités judiciaires des États membres, dans le domaine de la prévention et de la détection des infractions pénales et des enquêtes en la matière [article 30, paragraphe 1, point a), du traité UE].

Dans ce contexte, il serait utile de développer et de renforcer la coopération transfrontière existante, au niveau bilatéral et régional, notamment en poursuivant et en étendant, sur le même mode, les expériences des commissariats communs.

Il serait également souhaitable de poursuivre la mise au point des techniques d'analyse de risque appliquées aux douanes et l'amélioration des méthodes de contrôle des douanes, telles que la mise en oeuvre du plan d'action sur le contrôle des conteneurs et de mener une réflexion sur les nouveaux vecteurs de fraude, dont Internet;

ii) organiser la collecte, le stockage, le traitement, l'analyse et l'échange d'informations pertinentes, y compris d'informations détenues par des services répressifs concernant des signalements de transactions financières douteuses, notamment par l'intermédiaire d'Europol, sous réserve des dispositions appropriées relatives à la protection des données à caractère personnel [article 30, paragraphe 1, point b), du traité UE];

iii) promouvoir la coopération et les initiatives conjointes dans le domaine de la formation, des échanges des agents de liaison, du détachement, de l'utilisation des équipements et de la recherche criminalistique [article 30, paragraphe 1, point c), du traité UE].

## II. Coopération judiciaire en matière pénale

49. Les mesures suivantes devraient être prises dans les cinq ans suivant l'entrée en vigueur du traité:

a) examiner si des améliorations de fond et de forme peuvent encore être apportées aux procédures d'extradition, notamment des règles visant à réduire les retards.

La question de l'extradition dans les procédures par contumace, dans le plein respect des droits fondamentaux garantis par la convention européenne des droits de l'homme, pourrait également être examinée dans ce contexte;

b) faciliter davantage la coopération transfrontière entre les ministères et les autorités judiciaires dans le domaine des poursuites pénales;

c) examiner la possibilité d'améliorer la coopération transfrontière en matière de transmission des poursuites et d'exécution des peines;

d) étudier la possibilité d'étendre et, éventuellement, de formaliser l'échange d'informations sur les casiers judiciaires;

e) prévenir les conflits de compétences entre États membres, par exemple en examinant la possibilité d'enregistrer l'existence éventuelle de procédures engagées à l'encontre d'une même personne pour la même infraction dans plusieurs États membres.

Arrêter des mesures de coordination des enquêtes et des poursuites pénales en cours dans les États membres dans le but d'éviter les doubles emplois et les décisions contradictoires, en veillant à mieux utiliser le principe «ne bis in idem».

### III. Rapprochement des règles de droit pénal

50. Les mesures suivantes devraient être prises dans les cinq ans suivant l'entrée en vigueur du traité:

a) assurer, dans la mesure nécessaire à l'amélioration de la coopération judiciaire, la compatibilité des règles applicables entre les États membres. Il faudrait également engager une réflexion sur les possibilités d'éviter que des abus en matière de recours judiciaires ne nuisent à la coopération ou la retarde.

Il convient de rechercher des normes procédurales efficaces de nature à améliorer l'entraide pénale tout en respectant les exigences en matière de libertés fondamentales. Une réflexion devrait être engagée dans le domaine de l'interception des télécommunications, ainsi que sur les actions civiles liées à des infractions pénales. À cet égard, l'indemnisation des victimes d'infractions doit constituer un axe à ne pas négliger;

b) améliorer et, au besoin, rapprocher les dispositions nationales en matière de saisie et de confiscation des produits du crime, en tenant compte des droits des tierces parties de bonne foi;

c) poursuivre l'élaboration de mesures établissant des règles minimales relatives aux éléments constitutifs du comportement et aux sanctions dans tous les domaines de la criminalité organisée, du terrorisme et du trafic de drogue.

### IV. Problèmes horizontaux

51. Les mesures suivantes devraient être prises dans les cinq ans suivant l'entrée en vigueur du traité:

a) identifier les formes spécifiques de criminalité contre lesquelles une approche générale de l'UE tenant compte des travaux menés dans d'autres organisations internationales constituerait la meilleure solution, telles que la criminalité informatique et notamment la pédopornographie sur Internet, le racisme et la xénophobie, le trafic de drogue et le rapprochement des définitions des infractions dans ce domaine;

b) développer la coopération et les mesures concertées en matière de prévention de la criminalité;

c) aborder la question de l'aide aux victimes en effectuant une analyse comparative des régimes d'indemnisation des victimes et évaluer la possibilité d'arrêter des mesures au sein de l'Union européenne;

d) mettre en oeuvre de manière effective le pacte de pré-adhésion sur la criminalité organisée.