

Cycle International Long

Master en Administration Publique

L'émergence de la dimension extérieure dans la
politique de la JAI : entre sécurité intérieure et
sécurité extérieure

Mémoire présenté par
Mlle Giulia MARCHESINI

Sous la direction de :
M. Gilbert ELKAIM
Directeur de l'Institut Régional d'Administration de Lille

« L'Europe ne se fera pas d'un coup ni dans une construction d'ensemble: elle se fera par des réalisations concrètes - créant d'abord une solidarité de fait » - Robert Schuman, 9 mai 1950.

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS	4
PREFACE.....	5
INTRODUCTION.....	6
I. LA MISE EN PLACE D'UN ENVIRONNEMENT DE SECURITE POUR L'UNION EUROPEENNE	9
A. LES BALBUTIEMENTS D'UNE ACTION EXTERIEURE DANS LA POLITIQUE DE LA « JUSTICE ET DES AFFAIRES INTERIEURES »	9
1. <i>La construction d'un « espace de liberté, de sécurité et de justice » pour une Europe plus concrète.....</i>	<i>9</i>
2. <i>Le Programme de Tampere et l'échec de la mise en œuvre d'une dimension extérieure forte.....</i>	<i>11</i>
B. LE CONCEPT DE SECURITE GLOBALE : STRATEGIE EUROPEENNE DE SECURITE ET PROGRAMME DE LA HAYE	13
1. <i>La Stratégie européenne de Sécurité : une Europe sûre dans un monde meilleur.....</i>	<i>13</i>
2. <i>La Stratégie européenne pour la Sécurité est doublée par la mise en œuvre du programme de La Haye</i>	<i>17</i>
II. LA PLUS-VALUE D'UNE APPROCHE EXTERIEURE DE L'UE POUR GARANTIR LA SECURITE INTERIEURE EUROPEENNE.....	20
A. LA STRATEGIE RELATIVE A LA DIMENSION EXTERIEURE DE LA JAI : UN DOMAINE EMERGENT POUR REpondre AUX DEFIS POSES PAR LA MONDIALISATION	20
1. <i>Les objectifs et les thèmes commencent à s'esquisser au Conseil.....</i>	<i>20</i>
2. <i>L'adoption de la stratégie : une priorité de la Présidence britannique.....</i>	<i>22</i>
B. DES ENJEUX MAJEURS, DES ASPECTS POLITIQUES DELICATS	26
1. <i>La conférence ministérielle de Vienne sur la Sécurité intérieure et l'action sur les Balkans : un objectif de la Présidence autrichienne</i>	<i>27</i>
2. <i>La lutte contre la drogue en Afghanistan : des résultats insatisfaisants.....</i>	<i>28</i>
III. LA POLITIQUE D'IMMIGRATION ET LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME, DEUX APPROCHES POUR UN MEME OBJECTIF : LA SECURITE DE L'UNION EUROPEENNE	31
A. LE CONCEPT DE ROUTE MIGRATOIRE ET SON IMPACT SUR LES POLITIQUES MIGRATOIRES.....	35
1. <i>Les bases d'une nouvelle politique d'immigration européenne.....</i>	<i>36</i>
2. <i>La conférence de Rabat, une première dans l'approche globale des migrations</i>	<i>37</i>
B. LA CONCRETISATION DE LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME : UN ENGAGEMENT EUROPEEN	41
1. <i>L'actualité du terrorisme international comme accélérateur de l'action européenne.....</i>	<i>41</i>
2. <i>La stratégie européenne de lutte contre le terrorisme, un renforcement de la politique de la JAI.....</i>	<i>44</i>
CONCLUSION	51
BIBLIOGRAPHIE.....	53
ANNEXES	55
ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	55
ANNEXE 2 : STRATEGIE RELATIVE A LA DIMENSION EXTERIEURE DE LA JAI : LIBERTE, SECURITE ET JUSTICE AU NIVEAU MONDIAL.....	56

Remerciements

Je tiens à remercier le Directeur, Monsieur Gilbert ELKAIM pour l'aide constante et l'amitié qu'il a bien voulu m'accorder.

Préface

Mon mémoire se relie à un des sujets abordés lors de mon stage « Europe » effectué dans le cadre de ma scolarité à l'Ecole Nationale d'Administration. Ma présence au sein de la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne m'a permis d'approfondir des thématiques relatives au fonctionnement du secteur « Justice, Affaires Intérieures » (JAI) que je développerai davantage dans ce travail.

Après le « non » français du 29 mai 2005 dans le cadre du référendum portant ratification du projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe, je m'attendais à trouver à Bruxelles une Europe en crise, mais j'ai pu constater qu'« *en réalité, l'Europe fonctionne, et la France y tient sa place* » comme l'affirme l'Ambassadeur, Représentant permanent, M. Pierre Sellal, dans son audition au Sénat par la délégation pour l'Union européenne en date du 30 mai 2006.

Cependant, l'Union doit encore progresser dans l'opinion de ses citoyens surtout dans les sujets liés à la sécurité. Dans la mesure où les « nouvelles menaces », comme le terrorisme et la criminalité organisée, ne connaissent pas de frontières les aspects internes et externes de la sécurité de l'Union européenne sont désormais indissolublement liés. Afin de répondre aux attentes de ses citoyens, l'Union a mis en place une stratégie *-modus operandi-* visant à garantir un haut niveau de liberté, de sécurité et de justice au sein de son espace, en établissant en particulier des partenariats avec les pays tiers.

La diversité et la richesse des domaines que j'ai pu traiter au sein du service JAI me laissaient une pluralité d'éventuels sujets de mémoire; cependant, dans un contexte européen confronté à des menaces et à des défis réels en matière de sécurité, j'ai décidé de me concentrer sur le sujet qui relève d'une prise de conscience stratégique dans le domaine : **l'émergence de la dimension extérieure dans la politique de la JAI, entre sécurité intérieure et sécurité extérieure.**

Introduction

La prise d'importance de « la stratégie relative à la dimension extérieure de la JAI : liberté, sécurité et justice au niveau mondial »¹ relève d'un équilibre entre les exigences propres à la diplomatie et les impératifs liées à la politique intérieure et à la justice. Le monde de l'après-guerre froide se caractérise, en effet, par des frontières de plus en plus ouvertes, où les aspects internes et externes de la sécurité sont strictement connectés. Cette stratégie s'inscrit, donc, dans la thématique plus large de l'environnement de sécurité de l'Union européenne et touche plus précisément la frontière entre la sécurité intérieure et extérieure.

L'émergence de cette dimension repose sur le constat d'un manque qui apparaît dans le bilan du programme de Tampere (1999). C'est ainsi que dans le programme dit de « La Haye » (2004), la nécessité de faire travailler deux cultures, celle diplomatique et celle du ministère de l'Intérieur et de la Justice, commence à émerger pour aboutir, dans les conclusions du Conseil JAI de décembre 2005, en véritable stratégie.

L'Europe reste confrontée à des menaces et à des défis en matière de sécurité. Aujourd'hui aucun pays n'est toutefois en mesure de faire face, seul, aux problèmes complexes de notre temps. Trois arguments plaident donc en faveur d'une approche européenne de la sécurité :

- la criminalité organisée a pris une dimension multiforme : les trafics de drogues, d'armes, d'êtres humains, le blanchiment des capitaux ne sont que quelques exemples auxquels les événements tragiques du 11 septembre obligent d'ajouter la menace hyper-terroriste. En outre, les experts évoquent déjà le spectre du bioterrorisme ou du cyber-terrorisme ;
- le phénomène de mondialisation, l'avènement du « village global », où personnes, marchandises et capitaux circulent à une vitesse accélérée, donne à la criminalité organisée une dimension nouvelle qui contraint à réviser les stratégies tant préventives que répressives ;
- les attentats du 11 septembre ont fait prendre conscience que la distinction jadis établie entre la sécurité intérieure et la sécurité extérieure n'était plus pertinente. Seule une approche globale,

¹ « Stratégie relative à la dimension extérieure de la JAI : liberté, sécurité et justice au niveau mondial » adopté par le Conseil « Justice et Affaires Intérieures » le 1^{er} décembre 2005.

menée au niveau de l'Union européenne, est capable d'appréhender le problème dans sa nouvelle dimension.

Les menaces et les risques tels que les entrevoit l'Union dans sa stratégie européenne de sécurité se focalisent essentiellement sur l'Europe et sur la garantie de ses intérêts. Les menaces sont donc perçues de manière restreinte et fort peu systémique. Or, les conflits, les armes de destruction massive, le terrorisme, les Etats en déliquescence ne sont pas des phénomènes en soi qu'il s'agirait d'éradiquer. Ce sont les symptômes de causes plus profondes qui sont néfastes, et ceci pas seulement pour l'Europe et ses partenaires, mais aussi pour le reste du monde. La définition des menaces et des risques doit donc être considérée de manière plus large afin d'englober les facteurs inducteurs qui favorisent leur apparition.

Contrairement à la sécurité extérieure, les facteurs incitatifs et la volonté politique sont faibles, voire inexistantes lorsqu'il s'agit d'établir une politique de sécurité intérieure crédible et soumise à un contrôle démocratique, même si le projet de traité constitutionnel prévoyait une clause de solidarité en cas d'attaque terroriste ou de catastrophe naturelle.

Ceci n'a rien de surprenant puisque la sécurité intérieure a été traitée dès le départ comme une zone interdite pour les institutions européennes. Cela étant, il est clair que, si l'Union veut un jour se doter d'une politique de sécurité intérieure pleinement conforme à ses valeurs démocratiques et aux attentes des citoyens, il faudra s'attaquer de manière appropriée aux barrières culturelles, juridiques et institutionnelles qui paralysent actuellement le domaine de la sécurité européenne.

Mon travail s'attache à étudier la naissance et l'affirmation de la dimension extérieure dans la politique de la JAI en analysant les différentes étapes de ce processus à travers l'analyse des documents des institutions européennes. L'émergence de cette nouvelle dimension relève du constat de la part des Etats membres et de l'Union européenne que les défis posés par le monde contemporain ne peuvent plus être appréhendés de façon isolée. Une approche globale, une vision d'ensemble au niveau de l'Union apparaît comme un atout. Les approches européennes aux nouveaux défis de la mondialisation diffèrent en fonction du problème auquel l'Europe doit faire face. La lutte contre le terrorisme ou la rationalisation de la politique d'immigration relèvent, par exemple, de deux perspectives différentes.

La **première partie** donne un aperçu de la mise en place d'un environnement de sécurité pour l'Union européenne. Une action extérieure dans le domaine de la JAI commence à émerger dans le Programme de Tampere, mais ce n'est que grâce à la Stratégie européenne de Sécurité qu'une véritable approche globale est étudiée. Le Programme de La Haye donnera ensuite une nouvelle impulsion à cette dimension qui sera traduite en authentique stratégie par la Présidence britannique de l'UE en 2005. Cette première partie vise donc à tracer la construction et rationalisation de l'intégration des outils propres au domaine des relations extérieures pour les mettre au service des problématiques propres à la politique de la JAI.

La **deuxième partie** s'interroge sur la plus value d'une approche extérieure dans le domaine de la JAI afin de garantir la sécurité intérieure. Elle démontre que la « Stratégie relative à la dimension extérieure de la justice et des affaires intérieures : liberté, sécurité et justice au niveau mondial » apporte un plus par rapport aux approches nationales vis-à-vis des citoyens européens. D'un autre côté, ces aspects de la politique européenne concernent de sujets sensibles pour les Etats membres. Ils touchent des domaines comme la sécurité la justice, et la protection des libertés individuelles, relevant de la souveraineté nationale. Ainsi on s'aperçoit que le rôle des Présidences tournantes de l'UE est essentiel pour l'avancement des dossiers.

La **troisième partie** analyse à travers deux exemples concrets comment les politiques européennes ont su s'articuler et s'adapter aux nouveaux défis auxquels l'Union est confronté. La lutte contre le terrorisme et la politique européenne d'immigration partent de la même perspective : assurer la sécurité intérieure, mais elles adoptent deux méthodes différentes. L'une suit une approche plus traditionnelle qui vise à protéger l'Europe de l'extérieur, alors que la deuxième s'inscrit dans un partenariat plus large afin d'atteindre le même objectif.

I. La mise en place d'un environnement de sécurité pour l'Union européenne

A. Les balbutiements d'une action extérieure dans la politique de la « Justice et des Affaires Intérieures »

1. La construction d'un « espace de liberté, de sécurité et de justice » pour une Europe plus concrète

La coopération en matière de Justice et Affaires Intérieures, officiellement inscrite dans le traité sur l'Union européenne (TUE), est entrée en vigueur en 1993. Dans le contexte de l'achèvement du marché unique et de la préparation du plus grand élargissement de l'Union européenne en 2004, la politique en matière de JAI a connu un développement conséquent au cours de la décennie écoulée.

Le Conseil européen de Tampere d'octobre 1999 a notamment été l'occasion de lier la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice – annoncé dans le traité d'Amsterdam – à un programme de travail ambitieux d'une durée de cinq ans.

En matière de liberté, il s'agit d'étendre la libre circulation des personnes, mais aussi de promouvoir la citoyenneté de l'Union, protéger les droits fondamentaux, et faciliter l'intégration des ressortissants des pays tiers.

L'espace de sécurité recouvre la lutte contre toute forme de criminalité organisée, telle que l'organisation de filières d'immigration clandestine, de la traite d'êtres humains, le trafic de stupéfiants ou le terrorisme international.

Dans le cadre de l'espace de justice, l'objectif de l'Union est de garantir aux citoyens européens un accès égal à la justice et de faciliter la coopération entre les autorités judiciaires des Etats membres.

Aujourd'hui, le chantier de la JAI apparaît comme une des priorités pour la sécurité des citoyens européens. La création d'un espace de liberté, sécurité et justice répond aux préoccupations concrètes du citoyen. Sa création est étroitement liée à l'achèvement du marché unique et à ses quatre « libertés ». La liberté de circulation des personnes, une des quatre libertés fondamentales, s'est traduite par la suppression des contrôles aux frontières intérieures des pays membres de l'espace Schengen. Ceci soulève des préoccupations quant à la sécurité intérieure de chaque Etats membre et à celle de personnes qui y résident. L'abolition des frontières intérieures a pour

corollaire le renforcement des frontières extérieures de l'Union, et la définition d'une politique commune en matière de visa, d'asile et d'immigration.

La Convention Schengen et la libre circulation des personnes au sein de l'Union européenne

L'objectif de supprimer progressivement le contrôle aux frontières intérieures de la Communauté européenne a émergé au cours des années 1980 à l'initiative de l'Allemagne et de la France. Le premier accord Schengen (Luxembourg) a été symboliquement signé le 14 juin 1985 par l'Allemagne, la France, le Luxembourg et les Pays-Bas. Entré en vigueur le 2 mars 1986, ce texte affirme le principe de suppression des contrôles aux frontières communes, et renvoie la mise en œuvre de ce principe à une convention ultérieure, sous réserve de la mise en œuvre des « mesures compensatoires ». Il s'agissait d'améliorer la coordination entre les services de police, des douanes et de justice, et de prendre les mesures nécessaires pour combattre notamment le terrorisme et la criminalité organisée. Pour ce faire, un système d'information a été mis en place pour échanger des données concernant l'identité des personnes et la description des objets recherchés : le système d'information Schengen (SIS).

La Convention d'application de l'accord de Schengen (plus connue sous le nom de « Convention de Schengen ») a été signée le 19 juin 1990 par les cinq mêmes États membres. Elle constitue l'une des initiatives les plus importantes destinées à faciliter les voyages des citoyens au sein de l'Union européenne. En effet, elle fixe les conditions de mise en œuvre conduisant à l'abolition des contrôles aux frontières intérieures.

La particularité de Schengen a été de se développer sous une forme intergouvernementale, en dehors des traités fondateurs de l'Union européenne, jusqu'à l'intégration des accords de Schengen dans un protocole associé au traité d'Amsterdam (1997). Cependant, encore à présent les frontières de l'espace Schengen ne correspondent pas aux frontières de l'Union européenne. L'espace Schengen s'est peu à peu étendu à tous les États membres. L'Italie a signé les accords le 27 novembre 1990, l'Espagne et le Portugal le 25 juin 1991, la Grèce le 6 novembre 1992, l'Autriche, le 28 avril 1995, ainsi que le Danemark, la Finlande et la Suède le 19 décembre 1996. L'espace Schengen s'est progressivement élargi. En 2006, treize pays de l'Union (Belgique, Danemark, Allemagne, Grèce, Espagne, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Autriche, Portugal, Finlande et Suède) appliquent intégralement les dispositions de Schengen, ainsi que l'Islande et la Norvège qui sont considérés comme deux pays associés.

En ce qui concerne les États devenus membres de l'Union européenne après le 1er mai 2004, ils sont liés par l'intégralité de l'acquis de Schengen mais certaines dispositions ne seront appliquées qu'au moment de la suppression des contrôles aux frontières. Cette suppression, décidée par le

Conseil, aura lieu lorsque le SIS II sera opérationnel et que lesdits États auront été soumis à une évaluation prouvant leur respect des conditions nécessaires à l'application des mesures «compensatoires» permettant la levée des contrôles aux frontières intérieures.

En l'état actuel, ces États membres appliquent toutes les dispositions de l'acquis Schengen en matière de coopération policière et judiciaire qui ne sont pas intrinsèquement liées à la levée des contrôles aux frontières intérieures.

Le système d'information Schengen (SIS) n'a pas été conçu et ne dispose donc pas de capacités suffisantes pour fonctionner avec plus d'une quinzaine de pays. Il est donc apparu nécessaire de développer un nouveau système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) qui permettra la participation des États membres ayant rejoint l'Union européenne après le 1er mai 2004 et de la Suisse ainsi que de bénéficier des derniers développements dans le domaine des technologies de l'information. La mise en place du SIS de deuxième génération constitue une condition *sine qua non* de la participation des futurs États membres à un espace de sécurité sans frontières intérieures.

En particulier, la sécurité intérieure de l'Europe est menacée par différentes formes de criminalité organisée : terrorisme, trafic d'êtres humains et de stupéfiants, filières d'immigration clandestine, cybercriminalité, etc. Les criminels ne doivent pas tirer profit de la territorialité de la loi pénale pour commettre des infractions et chercher refuge dans un autre État membre. C'est pourquoi l'Union européenne a décidé de renforcer la coopération opérationnelle entre les services de police et ses États membres, tout en se dotant d'institutions centrales (Système d'information Schengen et Europol) chargées de la collecte et de l'échange d'informations relatives aux activités criminelles. Suite aux attentats terroristes du 11 septembre 2001 aux États-Unis, du 11 mars 2004 à Madrid et du 7 juillet 2005 à Londres, l'Union a fait de la coordination de la lutte anti-terroriste l'une de ses priorités.

La construction d'un espace de liberté, sécurité et justice ne peut être complet sans tenir compte de l'incidence des politiques européennes sur les pays tiers et leurs ressortissants. Au cours des dernières années, la dimension extérieure de la coopération en matière de Justice et Affaires Intérieures a acquis une importance particulière.

2. Le Programme de Tampere et l'échec de la mise en œuvre d'une dimension extérieure forte

Le Conseil européen spécial tenu à Tampere les 15 et 16 octobre 1999 dans le cadre de la Présidence finlandaise vise à mettre en œuvre l'espace de liberté, sécurité et justice en exploitant les possibilités offertes par le Traité d'Amsterdam. A Tampere, les chefs d'Etat et de Gouvernement lancent un programme ambitieux d'une durée de cinq ans pour la réalisation de cet espace. Les priorités du programme JAI sont identifiées par :

- la mise en œuvre d'une politique européenne d'asile et d'immigration,
- la création d'un espace européen de justice,
- la lutte contre la criminalité à l'échelle de l'Union,
- une action extérieure plus forte.

L'affirmation de la dimension extérieure dans les conclusions du Conseil constitue l'un des apports les plus importants du Programme :

« Toutes les compétences et tous les instruments dont dispose l'Union, notamment en matière de relations extérieures, doivent être utilisées de manière intégrée et cohérente pour établir l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Les questions de justice et d'affaires intérieures doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre d'autres politiques et actions de l'Union ».

En outre, il est indiqué de

« définir clairement des priorités, des objectifs politiques et des mesures pour l'action extérieure de l'Union dans le domaine de la justice et des affaires intérieures ».

Ainsi *« le Conseil doit, en étroite collaboration avec la Commission, élaborer des recommandations spécifiques concernant les objectifs et les mesures relatives à cette action extérieure ».* Les instruments pour la mise en œuvre de cette action extérieure étant offerts par *« le traité d'Amsterdam en matière d'action extérieure et, en particulier, des stratégies communes ainsi que des accords conclus par la Communauté et des accords basés sur l'article 38 du traité UE ».*

En outre, le Conseil a affirmé son appui à *« la coopération régionale entre les Etats membres et les pays tiers limitrophes de l'Union en matière de lutte contre la criminalité organisée ».*

Cependant l'ambitieux volet de l'action extérieure du Programme de Tampere ne trouvera pas dans les faits pleine satisfaction. L'échec de la mise en œuvre d'une action extérieure forte et

concrète démontre la difficulté avec laquelle les Etats membres s'investissent dans ce domaine malgré une nécessité patente d'une action au niveau européen. En effet souligner la force de la relation qui existe entre les données externes et le traitement interne des questions sécuritaires « *peut paraître d'une banalité affligeante mais pose des questions juridiques et politiques considérables*² ». Le bilan du Programme de Tampere, effectué en juin 2004, souligne qu'il faut « *mener une action externe plus déterminée* ». L'analyse du bilan des réalisations effectuées fait apparaître que « *l'action externe de l'Union doit prendre dûment en compte la dimension de la justice et des affaires intérieures* ». En outre,

« *une meilleure coordination de l'action globale de l'Union doit être assurée. Afin de garantir que l'Union puisse parler d'une seule voix sans miner ses priorités communes, il faudra que les Etats membres soutiennent l'action de l'Union et observent plus de solidarité et de discipline dans leurs relations bilatérales* ».

A la suite de ces premières difficultés, le Haut Représentant pour la Politique européenne de Sécurité et Défense (PESD), M. Javier SOLANA, propose en 2003 une « Stratégie européenne de Sécurité ».

B. Le concept de sécurité globale : Stratégie européenne de Sécurité et Programme de La Haye

1. La Stratégie européenne de Sécurité : une Europe sûre dans un monde meilleur

Le 12 décembre 2003, le Conseil européen de Bruxelles adoptait la Stratégie européenne de sécurité (SES)³, à l'initiative du rapport de Javier Solana « Une Europe sûre dans un monde meilleur » : l'élargissement à 25 (160 milliards d'euros consacrés à la défense) faisait de l'UE un acteur désormais majeur de la sécurité internationale, nécessitant de repenser une stratégie initiée par le lancement d'une PESD qui, exposée dans la déclaration franco-britannique de Saint-Malo des 3 et 4 décembre 1998, s'était désormais diversifiée et notamment étendue à la gestion civile des crises (objectif global civil à horizon 2008), pour devenir désormais un instrument parmi d'autres⁴ d'une politique étrangère et de sécurité globale⁵.

² Henry Labayle, « Le bilan de Tampere et l'espace de liberté, sécurité et justice de l'Union européenne », *Cahiers de droit européen*, vol. XLI, n° 5-6, 2004, p.644.

³ A l'initiative de la présidence grecque, lors du Conseil informel des ministres des Affaires étrangères (Kastellorizo - mai 2003), et à la suite des conclusions du Conseil européen de Thessalonique (19 et 20 juin 2003).

⁴ Résolution du parlement européen du 10 avril 2003 sur la nouvelle architecture européenne de sécurité et de défense.

Dans ce cadre, la SES pose la sécurité comme un enjeu désormais global, du fait de son échelle internationale et de la multiplication des instruments que l'UE doit dorénavant manier pour y répondre.

a) Le concept de sécurité globale repose sur la redéfinition de l'environnement de sécurité européen face à laquelle les seuls moyens militaires type PESD sont impuissants

La SES de 2003 renouvelle la définition de sécurité de l'UE et porte en germe la diversification des instruments communautaires pour y répondre. Sept éléments doivent désormais être pris en compte :

- *deux facteurs transversaux* : l'ensemble des questions intéressant la vie politique démocratique (droits de l'homme...) et les influences socio-économiques (régimes répressifs, dépendance énergétique...).
- *cinq menaces sont identifiées* : le développement de la grande criminalité, le terrorisme, la prolifération des armes de destruction massive, la multiplication des conflits « gelés » et non réglés et la carence des Etats.

Le lien entre sécurité intérieure et extérieure est donc affirmé par la transposition dans les structures de l'Union du concept d'environnement de sécurité, qui nécessite la mise en œuvre d'une combinaison de moyens et d'instruments communautaires (affirmation du concept de prévention).

À la différence des précédentes doctrines fondées presque exclusivement sur la dimension militaire, la SES adopte une approche holistique. En identifiant les principales menaces qui pèsent sur la sécurité globale, elle tente de développer un concept plus large de la sécurité se fondant sur le rôle joué par des facteurs qui, jusqu'à présent, n'avaient pas été considérés comme étant d'une importance primordiale pour la politique de sécurité. La SES transforme donc la dimension opérationnelle de la politique européenne de sécurité, notamment parce que les enjeux de sécurité civile sont désormais mis en avant.

b) Les objectifs sécuritaires de l'Union Européenne impliquent de dépasser l'opposition entre sécurité intérieure et extérieure

⁵ Discours de Javier Solana prononcé à Helsinki le 25 février 2004.

Le 12 décembre 2003, le Conseil a élaboré une approche fondée sur trois objectifs stratégiques :

- le premier, « faire face aux menaces », correspond à la nécessité de s'adapter aux risques reposant sur des dynamiques nouvelles,
- le second « construire la sécurité dans le voisinage de l'Union », correspond notamment à l'impact de l'élargissement sur la sécurité européenne. La sécurité intérieure de l'UE repose sur la sécurisation de son environnement proche. Quatre zones en particulier sont identifiées: Afrique du Nord (processus de Barcelone), Moyen-Orient, Balkans, Sud-Caucase,
- le troisième « renforcer un ordre international fondé sur un système multilatéral et efficace » doit permettre la lutte contre les menaces globales. Outre la volonté de développer le droit international, ce troisième objectif correspond à la volonté d'articuler l'action de l'UE avec les autres organisations internationales - principalement l'ONU⁶, dont la primauté est affirmée, l'OTAN et l'OSCE – mais aussi avec les autres puissances, notamment en redéfinissant la relation transatlantique.

La SES reconnaît donc qu'il s'agit de combiner un arsenal de moyens et que les moyens militaires ne devraient être qu'une méthode parmi beaucoup d'autres dans le cadre d'une stratégie européenne efficace en matière de prévention des menaces. La stratégie européenne de sécurité rappelle également que construire la sécurité dans le voisinage de l'Union peut servir dans une large mesure à traiter les menaces de caractère régional, alors que les menaces de caractère mondial doivent être traitées au moyen de structures multilatérales efficaces.

c) La SES a recouvert trois implications politiques fortes pour l'UE, mais demeure notamment critiquable laissant peu de place au lien entre sécurité intérieure et extérieure

La SES pose dès lors trois impératifs pour l'UE : le développement des capacités qui passe par la mise en œuvre d'une nouvelle culture stratégique - elle repose notamment sur le développement des capacités de prévention, développement des capacités militaires interopérables, la mise en œuvre de capacités civiles correspondant à la nécessité d'articuler la gestion de crise et la gestion de post-crise essentiellement – l'amélioration de la cohérence des actions de l'UE et la promotion d'instruments de coopération internationale.

Au sein de l'UE, la SES laisse de fait peu de place au lien entre la sécurité intérieure et la sécurité extérieure – situation dénoncée par le groupe de travail «Liberté, sécurité et justice» à la

⁶ Rapport du groupe des personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, présenté au Secrétaire général des Nations unies le 1er décembre 2004

Convention. Si le traité constitutionnel abandonnait le "système de piliers", il n'offrirait ainsi pas de base pour une coopération entre les domaines des affaires intérieures et la PESC. Par exemple : la clause de solidarité de l'article I-43 offrait une base juridique pour une réaction concertée *postérieure* à une attaque terroriste, le système juridique communautaire ne facilitant pas les transitions en amont entre sécurité intérieure et extérieure. Le traité constitutionnel tentait cependant d'établir des ponts entre sécurité intérieure et extérieure (EX : clause de solidarité en cas d'attaque terroriste ou de catastrophe naturelle).

Il existe donc à l'heure actuelle un fossé entre certains aspirations et la réalité en matière de sécurité intérieure : si l'UE veut se doter d'une politique de sécurité intérieure articulée avec la PESC/PESD, il s'agit de mettre fin à une approche au « coup par coup ». En effet, dans ce domaine, une approche pragmatique ou au coup par coup est un mauvais raccourci, comme le montre l'expérience d'Europol, le nouveau système Schengen et l'agence pour les Frontières extérieures, Frontex. Europol a été négocié avant Amsterdam, mais n'a pas été mis à jour depuis. Le système Schengen a été créé pour contrôler les frontières extérieures, mais les Etats membres envisagent à présent de le transformer en un instrument de travail multi-usages des forces de police sans en redéfinir la mission. Frontex est opérationnel mais les liens nécessaires entre les services de police n'ont pas été dûment pris en compte. Il n'est donc pas surprenant que le manque de perspective à long terme et d'interactions éventuelles entre ces initiatives ait abouti à une situation encore plus complexe qui soulève de graves questions de contrôle démocratique, de protection des droits fondamentaux et d'efficacité.

C'est à ce titre que la Commission a fait de nombreuses propositions récentes pour infléchir la SES, dans le sens d'un lien plus marqué entre sécurité intérieure et extérieure au sein de l'UE : création d'un système central d'alerte (ARGUS) pour la diffusion de l'information et la coordination des actions de riposte à des crises de toutes sortes, quelles soient naturelles, accidentelles ou dues à une attaque terroriste, mise en place d'un réseau d'alerte (CIWIN) pour la protection des infrastructures essentielles dans l'UE, qui peut être relié au système ARGUS.

Le lien entre sécurité intérieure et extérieure de l'UE au sein de la SES, passe donc par une réaffirmation du rôle de la prévention, notamment en dotant l'Union des capacités technologiques lui permettant de mieux analyser les éventuelles menaces et de mieux protéger ressources et réseaux. Le programme européen de recherche en matière de sécurité (PRES), qui a débuté en 2007, dans le cadre du 7ème programme cadre de recherche de l'Union, constitue un pas important dans cette direction. Ce programme de recherche est notamment orienté vers la

prévention des risques auxquels les nouvelles technologies de l'information et de la communication peuvent répondre, particulièrement en matière de terrorisme.

Malgré les progrès incontestables depuis 2003, la SES a cependant jusqu'ici laissé subsister quatre questions principales, soulignées par la plupart des rapports parlementaires européens :

- De quels instruments disposera l'Union pour détecter à l'avance d'éventuels conflits et crises afin de pouvoir réagir de façon préventive?
- De quelle façon l'Union peut-elle accroître ses capacités en vue de l'adoption de décisions stratégiques?
- L'Union définira-t-elle une politique visant à organiser le déploiement de forces civiles et militaires en une combinaison adaptée au conflit concerné?
- L'Union entreprendra-t-elle éventuellement une sorte de "force packaging" non seulement pour les forces militaires, mais aussi pour des missions entières incluant la composante civile ?

2. La Stratégie européenne pour la Sécurité est doublée par la mise en œuvre du programme de La Haye

Deuxième programme pluriannuel en matière de liberté, sécurité et justice après Tampere (1999-2004), le Programme de La Haye, un « partenariat pour le renouveau européen dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice » a été approuvé pour cinq ans par le Conseil européen des 4 et 5 novembre 2004 : s'il ne dépend pas directement de la mise en œuvre de la SES, il participe de la même philosophie, soit la mise en œuvre d'un environnement de sécurité⁷. De fait, le programme vise à la mise en place d'un espace de liberté, de sécurité et de justice au travers de quatre orientations principales : renforcement de la liberté, de la sécurité, de la justice avec l'adoption d'une stratégie extérieure pour la mise en place d'un espace de liberté, sécurité et justice, en relation avec le Secrétariat Général du Conseil de l'Union européenne.

Le programme de La Haye est décliné en programmes spécifiques⁸, comme la stratégie antidrogue 2005-2012 : trois programmes-cadres ont été présentés par la Commission le 6 avril 2005. Ils concernent la gestion des flux migratoires, la sécurité et protection des libertés ainsi que les droits fondamentaux et justice. Ces programmes sont établis sur la base de dix objectifs

⁷ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen « Le programme de la Haye, dix priorités pour les cinq prochaines années. Un partenariat pour le renouveau européen dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice », 10 mai 2005.

⁸ Depuis la décision du Conseil du 1^{er} janvier 2005, la codécision (art.251 CE) et le vote à la majorité qualifiée s'appliquent pour les domaines relevant du titre IV CE.

stratégiques, déclinés dans un plan d'action de la Commission dont la montée en charge était prévue pour 2006:

- 1 créer des politiques à part entière en matière de droits fondamentaux et de citoyenneté,
- 2 œuvrer en faveur d'une réponse globale contre le terrorisme avec notamment la mise en œuvre d'une réelle coopération extérieure,
- 3 mettre en place une procédure harmonisée effective pour un espace d'asile commun,
- 4 définir une approche équilibrée en matière de gestion de la migration en développant notamment les relations avec les pays tiers,
- 5 maximiser les retombées positives de l'immigration,
- 6 élaborer une gestion intégrée des frontières extérieures afin de rendre l'Union plus sûre (visas),
- 7 trouver le juste équilibre entre protection de la vie privée et partage de l'information,
- 8 élaborer un concept stratégique contre la criminalité organisée,
- 9 assurer l'accès effectif à la justice,
- 10 assurer la solidarité et la responsabilité partagée entre les Etats membres.

Le programme de La Haye adopte donc une approche nouvelle : la constitution d'un espace de liberté, de sécurité et de justice qui correspond à des objectifs de sécurité intérieure évidents, est désormais en partie fondée sur l'extériorisation des objectifs vis-à-vis des pays tiers :

« Le Conseil européen estime que l'élaboration d'une dimension extérieure cohérente de la politique de l'Union en matière de liberté, de sécurité et de justice est un objectif de plus en plus prioritaire ».

Le Conseil invite ensuite le Haut Représentant/Secrétaire général à présenter pour la fin 2005

« une stratégie couvrant tous les aspects extérieurs de la politique de l'Union en matière de liberté, de sécurité et de justice, fondée sur les mesures élaborées dans le cadre du présent programme. Cette stratégie devrait tenir compte des relations particulières que l'Union entretient avec les pays tiers, groupes de pays et régions, et être centrée sur les besoins spécifiques à respecter pour établir avec eux une coopération dans le domaine JAI ».

Lors du Conseil JAI des 1 et 2 décembre 2005, un projet de stratégie extérieure dans le domaine de la JAI a vu le jour. Elle définit les priorités sur des questions spécifiques suivant les problèmes des différentes régions du monde. Elle englobe, par exemple, la coopération avec l'Afghanistan

dans la lutte contre la production de drogue ainsi qu'avec les pays par lesquels la drogue transite vers l'Europe; ou la coopération sur les questions de migration avec l'Afrique.

La SES et le programme de La Haye correspondent donc à la volonté de mettre en œuvre le concept d'environnement de sécurité en Europe, se référant de fait au concept de « sécurité globale » qui inclut les aspects de sécurité intérieure avec ceux de la sécurité extérieure et de la sécurité économique (approvisionnements stratégiques ou programme de protection des infrastructures critiques). L'articulation croissante des instruments de sécurité intérieure avec la PESD démontre que cette nouvelle approche commence à se mettre en marche.

II. La plus-value d'une approche extérieure de l'UE pour garantir la sécurité intérieure européenne

Le Programme de La Haye stipule que « *tous les moyens dont dispose l'Union, y compris les relations extérieures, doivent être exploités d'une manière intégrée et cohérente pour mettre en place l'espace de liberté, de sécurité et de justice* » et souligne que « *le besoin d'une valeur ajoutée par rapport aux actions menées par les Etats membres* » est réel.

Ainsi, face au défi de la gestion des flux migratoires et aux menaces que le terrorisme, la criminalité organisée, la corruption et la drogue font peser sur la sécurité, l'Union européenne a mis en place un système de partenariat avec les pays tiers afin que son action soit efficace et puisse œuvrer dans le long terme.

A. La Stratégie relative à la dimension extérieure de la JAI : un domaine émergent pour répondre aux défis posés par la mondialisation

1. Les objectifs et les thèmes commencent à s'esquisser au Conseil

Le 4 octobre 2004, le Secrétaire général du Conseil dans une note aux délégations des Etats membres⁹ engage un débat qui devrait déboucher, pour la fin 2005, en accord avec les dispositions du programme de La Haye, sur une stratégie pour les relations extérieures en matière de JAI.

La stratégie européenne de sécurité est identifiée comme le cadre général pour faire face aux défis mondiaux et aux principales menaces auxquels l'Europe est confrontée. En effet, ces menaces « plus variées, moins visibles et moins prévisibles » ne peuvent plus être contrées par des moyens purement militaires, mais nécessitent une combinaison de moyens d'action. Il est reconnu que :

« Les actions extérieures de l'UE doivent par conséquent accorder une plus grande place à la justice et aux affaires intérieures, qui sont devenues une caractéristique non négligeable des relations de l'UE avec les pays tiers et les partenaires internationaux ».

⁹ Note du Secrétaire général du Conseil de l'Union européenne aux délégations « Contribution au débat qui devrait déboucher, d'ici fin 2005, sur une stratégie pour les relations extérieures en matière de JAI », Bruxelles le 4 octobre 2005.

Les deux objectifs de cette stratégie couvrant les aspects extérieurs de la politique de l'Union en matière de liberté, de sécurité et de justice qui se dessinent sont les suivants :

- mettre l'action extérieure de l'Union au service des intérêts de l'UE dans son ensemble et de ses différents États membres en matière de JAI, tout en mettant l'accent sur les intérêts prioritaires dans le cadre des relations de l'UE avec des États et des organisations tiers,
- aider l'UE à mieux se positionner en tant qu'acteur mondial en identifiant des domaines prioritaires.

Les aspects extérieurs de la politique de l'Union devraient viser à mettre en œuvre des politiques efficaces sur trois **thèmes prioritaires**:

- lutter contre le **terrorisme**;
- combattre toutes les formes de **criminalité organisée**, en particulier le trafic de drogues et la traite des êtres humains, le trafic d'armes de petit calibre et d'explosifs, le blanchiment d'argent, la criminalité financière, y compris la fraude aux droits d'accise provenant de l'extérieur de l'UE et l'usurpation d'identité;
- mieux gérer les flux **migratoires** en facilitant la migration légale, en prenant des mesures à l'égard de l'immigration illégale, de l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés dans l'UE et en répondant aux besoins en matière de protection des réfugiés/d'asile dans les pays d'origine/transit.

Cependant, la mise en œuvre de cette politique sera conduite, une fois de plus, au cas par cas en fonction des problématiques propres aux zones géographiques d'intervention. L'intégration d'une approche globale dans la politique de la JAI rencontre donc des difficultés à se traduire dans les textes. Les objectifs commencent à se définir, mais l'approche reste encore cloisonnée à un problème, à un pays.

Une évaluation est apportée et des pistes d'amélioration sont envisagées afin d'axer cette politique davantage sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité. Il s'agit de garantir une approche plus préventive en exploitant les instruments de l'Union et des États membres et une plus grande cohérence en coordonnant mieux l'action extérieure et les politiques menées dans le domaine de la justice et des affaires intérieures.

En termes de structures, le Coreper est identifiée comme le seul organe du Conseil pouvant intégrer tous les aspects de l'action extérieure de l'UE (PESC, commerce, développement, JAI,

aspects extérieurs de la politique monétaire, etc.). Par conséquent, il lui revient de jouer un rôle déterminant pour assurer l'équilibre entre les préoccupations en matière de JAI et les autres éléments de la politique extérieure de l'UE. Il est également conseillé de créer « *un groupe interpilier en vue d'assurer la continuité, la cohérence et une meilleure coopération entre les groupes thématiques et les groupes du Conseil concernés* » en vue de préparer les travaux du Coreper. C'est ainsi que le Groupe à Haut Niveau Asile et Immigration (GHN), créé en 1998 et rattaché au Conseil Affaires Générales et Relations Extérieures, travaille maintenant, avec des résultats variés, sur les aspects JAI d'asile et immigration. La modification de son mandat, adopté par le Coreper le 3 juin 2002, en a singulièrement élargi la compétence. Le GHN y est voulu comme l'acteur essentiel d'une stratégie globale en matière de relations extérieures asile et immigration.

2. L'adoption de la stratégie : une priorité de la Présidence britannique

L'émergence de la dimension extérieure dans la politique de la JAI représente, comme démontré précédemment, la clé de voûte de la construction d'un espace de liberté, de sécurité et de justice. La prise d'importance et l'actuelle montée en puissance de la « Stratégie relative à la dimension extérieure de la JAI : liberté, sécurité et justice au niveau mondial », adoptée sous Présidence britannique en 2005, relève de la nécessité de trouver un nouvel équilibre entre les exigences propres à la diplomatie et les impératifs liés à la politique de sécurité intérieure et à la justice.

Le manque relatif à cette dimension est identifié, comme souligné précédemment, dans le programme de La Haye qui, pour la première fois, lie la problématique de la sécurité intérieure aux menaces extérieures ; mais c'est sous l'impulsion britannique que la « Stratégie relative à la dimension extérieure de la JAI » est adoptée au niveau de l'Union européenne. Il convient de souligner, par ailleurs, que l'élaboration d'une action dans le cadre européen trouve souvent son origine dans une préoccupation nationale. C'est à la suite des attaques terroristes de Londres de juillet 2005 que la Présidence britannique a en effet exploité la possibilité ouverte par le Programme de La Haye pour concrétiser l'élaboration d'une stratégie globale relative à la dimension extérieure de la JAI.

C'est ainsi qu'actuellement la politique étrangère de l'UE se joue aussi au travers d'enjeux propres à la construction de l'espace européen de liberté, de sécurité et de justice. Cette logique montre de façon très claire, le rôle capital joué par les intérêts nationaux à travers les Présidences tournantes de l'Union. Dans ce cas spécifique, l'urgence d'une crise nationale a poussé les Etats

à essayer de trouver une solution au niveau de l'Union afin de faire face à une situation difficile pour la sécurité interne des pays européens.

Afin de trouver une solution globale aux problèmes posés par un monde de plus en plus interconnecté, les Etats membres franchissent le pas, avec cette stratégie, en dotant l'Union européenne d'un rôle accru dans l'établissement des liens et des partenariats avec les pays tiers. La mise en place de l'espace de liberté, de sécurité et de justice passe donc par l'établissement d'un partenariat avec les pays tiers. Par exemple, la promotion de l'Etat de droit à l'extérieur de l'Union européenne par le biais de la coopération est essentielle et contribue au développement durable. En outre, des sociétés fondées sur des valeurs telles que la bonne gouvernance et la démocratie résistent plus efficacement aux menaces intérieures qui peuvent influencer également la sécurité internationale.

En recherchant un aspect opérationnel marqué, la stratégie oriente la politique à l'égard des pays tiers selon les principes suivants :

- **l'établissement de priorités géographiques** au sein des politiques de l'élargissement, de développement et des relations extérieures en fonction des relations spéciales entretenues par l'UE avec certaines régions ou certains pays tiers ;
- **des stratégies adaptées** afin d'aboutir à une approche individualisée pour régler la situation particulière d'un pays ou d'une région ;
- **la flexibilité** dans la programmation afin d'assurer la souplesse dans les priorités ;
- **la coordination « inter-piliers »**, c'est-à-dire l'action extérieure dans le domaine de la justice, de la liberté et de la sécurité relève souvent de champs de compétence différents de la Communauté, de la PESC ou de la coopération policière et judiciaire, ce qui nécessite une coordination étroite entre le Conseil et la Commission pour garantir la cohérence des activités extérieures de l'Union ;
- **le partenariat** dans les politiques de l'élargissement, de relations extérieures et de développement dans le domaine de la justice, de la liberté et de la sécurité avec les pays tiers ;
- **la pertinence** dans l'action extérieure, à savoir d'instaurer un lien entre les activités à caractère interne et les actions extérieures qui concernent l'espace de liberté, de sécurité et de justice ;

- **la valeur ajoutée** par l'échange régulière d'informations entre la Commission et les États membres sur les activités poursuivies dans les pays tiers ;

- **l'évaluation comparative** : toutes les actions doivent prévoir des mécanismes d'évaluation afin d'apprécier les progrès réalisés dans les pays tiers et la pertinence de l'action par rapport aux objectifs.

La Stratégie de 2005 trouve sa première concrétisation dans le travail autour de documents axés sur les mesures (AOP, i.e. *Action Oriented Paper*) couvrant un pays, une région et un thème prioritaire. Ces documents comportent une analyse de la question et des objectifs de l'UE et des États membres, un résumé des mesures déjà mises en œuvre et le recensement des actions politiques, techniques et opérationnelles nécessaires pour atteindre les objectifs fixés. Le but de ces actions étant de contribuer au retour en sécurité intérieure au sein des États membres.

Les Actions Oriented Papers : une nouvelle approche méthodologique

Dans le but d'établir des relations avec les pays tiers concernant les questions JAI, en prenant comme point de départ la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, les Actions Oriented Papers représentent un nouvel instrument européen et inaugurent une nouvelle approche méthodologique. A travers l'établissement de ces relations, l'UE vise à traiter les problèmes à la source par le biais de mesures visant à renforcer les capacités des pays tiers et à promouvoir un environnement mondial plus sûr.

La stratégie relative à la dimension extérieure de la JAI vise à adopter une approche différenciée et souple à l'égard de chaque région et pays tiers en utilisant une nouvelle méthode : l'élaboration des AOP. Ces documents, caractérisés par une grande souplesse, peuvent s'adapter aux différentes thématiques et favoriser une évaluation complète des besoins dans les pays et régions tiers identifiés. Les priorités d'engagement qu'on y retrouve sont dictées tant par des objectifs de politique intérieure que par des objectifs de politique extérieure de l'Union. Les AOP ont, en effet, comme finalité la coordination entre les piliers (Communauté, PESC, PESD,

JAI) des différents instruments dont l'UE dispose afin d'apporter une réponse cohérente et adaptée à chaque situation. Structurellement, ils comportent trois parties principales :

- Une analyse de la question et des objectifs de l'UE en se fondant sur les informations pertinentes fournies par les institutions de l'UE (par exemple, La Commission, Europol, Eurojust, Frontex) et les Etats membres.
- Un résumé des mesures mises en œuvre tant par la Commission que par les Etats membres.
- Le recensement de ce qui doit être fait aux niveaux politique, technique et opérationnel afin de réaliser les objectifs de l'Union.

Cependant la traduction de cette nouvelle méthode présente des difficultés quant à sa mise en œuvre au sein de l'Union. L'élaboration de ces documents est laissée à l'initiative politique des Présidences tournantes de l'Union. La méthode de travail s'apparente de la méthode ouverte de coordination proposée par la Commission¹⁰ : « *ces documents axés sur des mesures seront élaborés par la Présidence, [...] avec l'appui, en particulier, de groupes d'Etats membres intéressés* ». L'approche ouverte et volontariste des Etats membres est en cohérence avec le principe selon lequel il revient aux Etats membres de mobiliser leurs moyens dans le cadre de cette démarche. Ainsi, la stratégie affirme que « *les Etats membres devraient [...] mobiliser leurs ressources politiques, financières et opérationnelles considérables afin d'œuvrer, aux côtés de la Communauté et de l'Union, à la réalisation des objectifs communs* ». Cette approche ne laisse, par conséquent, pas une grande marge de manœuvre à la Commission qui se trouve dans la position de devoir rendre le travail cohérent, sans pouvoir disposer, dans ce domaine, de réels instruments vis-à-vis des Etats membres. En conclusion, il apparaît que la dimension politique joue un rôle essentiel dans cette stratégie et dans l'élaboration des AOP. Il aurait été difficile d'arriver à un autre résultat, les conclusions de ces documents ayant comme but de guider la politique de l'UE dans le domaine des relations extérieures avec les pays et régions tiers et étant complétées par des mesures prises par les Etats membres.

Elle couvre en particulier cinq domaines dans lesquels l'Union se penche en priorité en faisant progresser les *Action oriented papers* suivants:

- la lutte contre le terrorisme en Afrique du Nord ;
- la mise en œuvre avec la Russie de l'espace commun de liberté, de sécurité et de justice ;
- le développement d'un dialogue sur les questions de migration avec les pays africains ;

¹⁰ La méthode ouverte de coordination (MOC) a été définie comme instrument de la stratégie de Lisbonne (2000). Elle fournit un nouveau cadre de coopération entre les états membres en vue de faire converger les politiques nationales pour réaliser certains objectifs communs. Dans cette méthode intergouvernementale, les états membres sont évalués par d'autres états membres, et le rôle de la Commission est limité à de la surveillance.

- la lutte contre la criminalité organisée dans et en provenance des Balkans occidentaux ;
- la lutte contre la drogue en Afghanistan et le long des routes de la drogue vers l'Europe.

La Présidence autrichienne¹¹ s'est concentrée sur la rédaction de deux documents d'orientation : l'un visant la région des Balkans occidentaux ; l'autre ciblant le soutien de l'UE à la lutte contre la production de drogue en Afghanistan et le trafic au départ de ce pays, y compris les voies de transit. La Commission, en même temps, traitait les questions migratoires en lien avec la priorité identifiée dans la Stratégie avec les pays africains dans le cadre du Sommet informel de Hampton Court. La Présidence finlandaise¹² a axé son travail vers la rédaction du document visant la Russie (consolidation de l'espace commun de liberté, de sécurité et de justice).

B. Des enjeux majeurs, des aspects politiques délicats

La lutte contre la criminalité organisée dans et en provenance des Balkans occidentaux, contre la drogue en Afghanistan et le long des routes de la drogue vers l'Europe, comme les questions migratoires en Afrique du Nord constituent des enjeux majeurs pour l'Union. Ces trois thèmes présentent également des aspects politiques délicats pour les pays européens. L'avancement des travaux dans ce domaine a impliqué une coordination institutionnelle très importante entre les Etats membres et l'Union.

La rédaction de documents axés sur les mesures sur ces sujets part du constat que les actions nationales dans ces domaines n'ont pas apporté les résultats escomptés. Les questions de justice et d'affaires intérieures sont, en effet, intimement liées aux compétences régaliennes des Etats et l'action de coordination menée par l'Union a été envisageable justement parce que soutenue par les priorités nationales de sécurité intérieure des Etats membres.

L'Union semble trouver sa raison d'être dans ce domaine parce qu'elle apporte une valeur ajoutée, un cadre formel et une expertise pour la réussite des ces actions : une vision globale. Les seules autorités nationales n'ont pas les moyens, et cela a été la raison d'une démarche européenne, de mener une évaluation globale de l'efficacité de la coopération politique, technique et opérationnelle avec ces pays tiers sur les questions JAI.

¹¹ L'Autriche a assuré la Présidence de l'Union européenne pendant la premier semestre 2006.

¹² La Finlande a assuré la Présidence de l'Union européenne pendant le deuxième semestre 2006.

1. La conférence ministérielle de Vienne sur la Sécurité intérieure et l'action sur les Balkans : un objectif de la Présidence autrichienne

Dans le jeu européen, les priorités nationales recouvrent une place essentielle pour l'avancement des travaux. La Présidence autrichienne a effectivement exploité le contexte général de la « Stratégie relative à la dimension extérieure de la JAI : liberté, sécurité et justice au niveau mondial » afin de privilégier ses objectifs politiques nationaux. Elle a focalisé son travail sur sa priorité géographique, en s'investissant dans la réalisation d'un « document d'orientation » relatif à l'amélioration de la coopération en matière de criminalité organisée, de corruption, d'immigration illégale et de lutte contre le terrorisme entre l'Union européenne et les Balkans occidentaux.

Un autre exemple en est l'organisation par la Présidence autrichienne de la conférence ministérielle sur la « sécurité dans les relations de voisinage de l'Union européenne » qui s'est tenue à Vienne du 4 au 5 mai 2006. Lors de la mise en œuvre de la Stratégie extérieure de la JAI, la Présidence a mis l'accent sur les pays des Balkans occidentaux ainsi que sur les pays participant à la politique européenne de voisinage. Cependant, les États-Unis et la Russie, tous deux mentionnés dans la stratégie extérieure de la JAI, ont également été invités.

La mise en œuvre de la Stratégie a donc été l'occasion de donner une grande ampleur à l'action de l'Autriche au niveau international. Ainsi la ministre autrichienne de l'Intérieur, Mme Liese Prokop, déclarait : *« A ce jour nous avons conclu avec plus de 50 pays et organisations un Partenariat pour la sécurité entre l'UE et les pays tiers intéressés, partenariat qui commence à prendre forme avec notamment les pays des Balkans occidentaux »*. En outre elle soulignait que : *« ce vaste dialogue entre l'UE et les pays tiers sur un concept commun de sécurité constitue un moment unique dans l'histoire et je me réjouis que cela se soit passé sous présidence autrichienne »*.

Les ministres de l'Intérieur des États participants (UE, candidats à l'adhésion, partenaires de l'EEE¹³, pays des Balkans occidentaux, membres de la politique européenne de voisinage, États-Unis et Russie) ont débattu sur les trois thèmes principaux de la stratégie : asile et immigration, criminalité organisée et corruption, lutte contre le terrorisme.

¹³ L'Espace économique européen (EEE) est un accord d'association signé en mai 1992 entre les États membres de la Communauté européenne (CE), partie à l'accord conjointement avec chacun de ses États membres, et les États membres de l'Association européenne de libre-échange.

En marge de la Conférence, la Présidence a rédigé un document, l'« Initiative de Vienne » visant à lancer un processus de concertation au niveau ministériel entre l'Union européenne, les Etats-Unis et la Russie sur l'énoncé de principes directeurs conduisant à une « relation coopérative tripartite » dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. Les concepts qui y sont développés débouchent sur le lancement d'un processus de travail tripartite où l'Union pourrait se trouver en position délicate face à deux grands partenaires. Les thèmes étant les suivants :

- L'idée selon laquelle « *le développement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice ne peut être mené qu'à travers des relations fondées sur une coopération mutuelle* » ;
- l'énoncé de principes directeurs conduisant à une « *relation coopérative tripartite* » dans le domaine de la justice et des affaires intérieures ;
- l'identification de champs de travail (lutte contre le terrorisme ; lutte contre la criminalité organisée et la corruption ; lutte contre l'immigration illégale, sécurité des documents d'identité et gestion des frontières).

Cette procédure répondait de fait au souci politique de la Ministre autrichienne de l'intérieur de donner un maximum de visibilité à la conférence. Ce document n'avait pas fait l'objet d'une négociation dans les groupes de travail à Bruxelles. En effet, cette « Initiative de Vienne » n'a jamais été réellement présentée au Conseil par la Présidence autrichienne, mais elle a quand même réussi à trouver sa place dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie extérieure de la JAI. Les priorités des Présidences tournantes arrivent souvent à déboucher sur des documents et des engagements concrets. C'est souvent grâce à l'impulsion politique que les sujets JAI progressent, faute d'un système institutionnel plus souple pour ces questions. D'un autre côté, tous les dossiers ne débouchent pas sur une traduction opérationnelle efficace, comme le démontre l'exemple de l'Afghanistan.

2. La lutte contre la drogue en Afghanistan : des résultats insatisfaisants

L'Afghanistan est un des pays les plus pauvres du monde, ainsi que le premier producteur d'héroïne. Depuis la chute du régime des Talibans, l'Afghanistan est redevenu le premier producteur de pavot au monde avec plus de 85% de la production mondiale. Cette activité représente environ la moitié du PIB du pays. Ce trafic génère 2,7 milliards de dollars par an. La majeure partie de ces sommes va aux seigneurs de la guerre qui encouragent la production sur

leur territoire, et aux trafiquants locaux et régionaux. Le trafic de la drogue est donc très prospère. Il passe le long de deux routes¹⁴ des opiacés afghans pour déboucher en Europe : environ 90% de l'héroïne qui pénètre dans les marchés européens est raffinée à partir d'opiacées issus d'Afghanistan¹⁵. L'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT) dans son rapport 2006 sur l'état du phénomène de la drogue en Europe¹⁶ confirme que « *l'héroïne consommée en Europe est principalement produite en Afghanistan* » et que c'est en Europe que l'on « *continue de saisir les plus grandes quantités d'héroïne au monde* ». En venant alimenter la corruption et la violence cet argent de la drogue risque de déstabiliser la région toute entière et avoir des répercussions sur la sécurité européenne. C'est ainsi que l'Union européenne et ses Etats membres ont perçu le problème de l'Afghanistan et de ses routes comme une priorité dans le cadre de la stratégie relative à la dimension extérieure de la JAI et décidé d'analyser en profondeur ce problème.

Réalisé sous l'égide de la Présidence autrichienne dans le cadre d'un groupe informel d'« Amis », le document¹⁷ sur les mesures à prendre pour accroître le soutien de l'Union européenne à la lutte contre la production de drogue en Afghanistan et le trafic au départ de ce pays, y compris les voies de transit dresse un tableau sans concessions de la situation des drogues en Afghanistan. Il propose une série d'actions réalistes dans divers domaines prioritaires, notamment dans les domaines de la justice pénale, du développement des cultures alternatives, de la réduction de la demande et du contrôle des précurseurs chimiques. Il met également en valeur les principales actions à mener au profit de pays implantés le long des routes de la drogue, comme l'Iran, le Pakistan, la Turquie, les Emirats Arabes Unis et la région d'Asie centrale. Il appelle, en outre, à une rationalisation et à une intensification des actions de l'Union, comme par exemple les activités déployées par les officiers de liaison de police, les analyses d'Europol, et les formations par le CEPOL¹⁸.

Le document met également en valeur le travail de pilotage réalisé par l'Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime (UNDOC) en facilitant ainsi un travail d'échange et de coopération au niveau international. Le document propose donc des actions opérationnelles,

¹⁴ Les routes traditionnelles des opiacés afghans sont : la route du sud et la route de la soie. La première passe au sud par l'Iran et continue à travers les Balkans, la deuxième emprunte la voie de l'Asie via la Russie et l'Ukraine.

¹⁵ Cfr. Pierre-Arnaud Chouvy, « Trafic de drogue : les routes des opiacés afghans », *l'ena hors les murs*, janvier-février 2007, n° 368, pag. 15.

¹⁶ Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT), *Rapport annuel 2006. Etat du phénomène de la drogue en Europe*, Lisbonne, OEDT, 2006, pp.11-12.

¹⁷ Doc. 9370/06 JAI 249 RELEX 319 CORDROGUE 42 COASI 74

¹⁸ Opérationnel depuis 2001, le Collège européen de police (CEPOL) est un réseau de coopération composé par les instituts nationaux de formation des hauts responsables des services de police. Il vise à développer une approche commune des principaux problèmes en matière de prévention et de lutte contre la criminalité, par le biais de cours et séminaires destinés aux agents de police qualifiés.

développe une action multi-cibles, en termes géographiques comme thématiques, et favorise les interactions entre Etats membres et outils opérationnels de l'Union comme Europol.

Malgré ce travail et cet investissement européen, la situation de la culture du pavot semble rester inextricable, en raison notamment des liens étroits entre les barons de la drogue et les milieux du pouvoir. Les chiffres de 2006 dépassent toute prévision : la production d'opium a atteint les 6100 tonnes sur 165000 hectares de pavot¹⁹. Un record absolu. En outre d'après les estimations de l'UNDOC la récolte et la production de 2007 pourraient dépasser le record de 2006.

En dépit d'un investissement de la part de la Présidence autrichienne dans la réalisation du document d'orientation (*action oriented paper*) relatifs à l'accroissement du soutien de l'UE à la lutte contre la production de drogue en Afghanistan et au trafic au départ de ce pays, les résultats sont faibles, voire inexistant, dans la lutte contre la réduction de la culture du pavot. La multiplication des initiatives dues aux différents acteurs impliqués pour tenter d'endiguer le fléau de la drogue, notamment l'action européenne, n'a pour l'instant aboutit à rien. Ce qui apparaît évident c'est que, en l'absence de gouvernance, de loi et d'ordre, de perspective économiques pour les plus pauvres, la culture du pavot a tendance à prospérer et à causer de problèmes de sécurité en Afghanistan, au long des voies de transit de l'héroïne et dans l'Union européenne.

¹⁹ Pierre-Arnaud Chouvy, « Le défi afghan de l'opium », *Etudes*, décembre 2006, pp. 597-607.

III. La politique d'immigration et la lutte contre le terrorisme, deux approches pour un même objectif : la Sécurité de l'Union européenne

L'Union Européenne est confrontée à une multiplication de trafics illégaux, que ceux-ci soient le fait d'Etats voyous, de groupes terroristes ou de groupes criminels transnationaux. Tous les flux sont concernés par cette recrudescence des trafics : personnes (réseaux d'immigration illégale et de traite des êtres humains), capitaux (blanchiment) et marchandises (armes, drogues, contrebande...), informations (criminalité cybernétique, pillage de la propriété intellectuelle...).

Or, l'Union Européenne s'est justement construite autour de quelques grandes libertés, qui favorisent cet essor :

- libre circulation et libre établissement des personnes,
- libre circulation des marchandises,
- libre circulation des capitaux.

Au niveau européen, la lutte contre les trafics de tous genres doit fondamentalement se faire dans le respect de ces grands principes et des valeurs mêmes de l'Union : respect des droits de l'homme, Etat de droit, séparation des pouvoirs, préservation des informations à caractère privé. En outre, la coopération entre Etats membres et l'Union se réalise dans le respect du principe de subsidiarité.

Sous le double effet de l'intégration communautaire (suppression des frontières intérieures) et de la mondialisation (multiplication des flux), la menace constituée par les trafics en tous genres est incontestablement devenue à la fois intérieure et extérieure, quel que soit le point de vue duquel on se place (Etat ou UE). En particulier, la libre circulation des personnes pose aux États membres des problèmes de sécurité liés à la perte de contrôle des frontières nationales. Ainsi, des mesures de sécurité compensatoires visent à corriger cette perte de contrôle, en mettant l'accent sur la défense commune des frontières extérieures et la coopération policière et judiciaire dans la lutte contre le terrorisme et la criminalité qui, désormais, peut se mouvoir sur tout le territoire de l'Union.

La lutte contre les trafics est rendue particulièrement difficile par un certain nombre de facteurs qu'il convient de prendre en compte. Des éléments de contexte comme les difficultés liées à la

structure de l'Union posent un défi à l'action européenne en termes d'efficacité. Parmi les facteurs qui compliquent l'action externe on peut identifier quatre aspects :

- la multiplicité des acteurs et des flux transnationaux,
- l'existence de zones grises entre flux légaux et illégaux,
- l'adaptation très rapide des acteurs transnationaux pour contourner des législations ou des dispositifs de contrôle, qui implique une mise à jour constante des plans d'action et documents législatifs, ainsi qu'une recherche et une formation permanente sur ces sujets,
- l'existence d'un voisinage sensible : les pays voisins de l'Union Européenne sont désormais (presque) tous en retard sur l'Union en termes d'efficacité de la justice, de la police et des douanes. La criminalité organisée, profitant de périodes de chaos (chute du communisme, guerres balkaniques), s'y est profondément implantée. Les frontières extérieures (Schengen / UE) sont donc particulièrement sensibles.

A ces éléments contextuels s'ajoutent les problèmes liés à la diversité des Etats membres et aux difficultés qui dérivent de la structure de l'Union et de l'application du principe de subsidiarité. On peut en lister trois :

- les domaines de la police, de la justice et des douanes, qui sont au cœur de tout dispositif de lutte contre les trafics relèvent de compétences régaliennes, desquelles les Etats ont des difficultés à se dessaisir. C'est donc plus par la coopération que par une approche fédérale que ce problème est traité, même s'il ne faudrait pas négliger les instruments du premier pilier liés à la réalisation du marché intérieur ou à la politique de relations extérieures de l'Union,
- l'hétérogénéité des législations entre pays membres offre aux acteurs transnationaux qui opèrent dans l'UE des possibilités de contourner aisément les législations nationales. Un minimum d'harmonisation des incriminations et poursuites est donc dans tous les cas nécessaire (l'instrument privilégié est la décision-cadre, mais il arrive souvent que la *soft law* joue ce rôle en invitant les Etats membres à se doter de législations dans certains domaines),
- la cohérence de l'action extérieure de l'UE a toujours besoin d'être assurée, dans ces domaines comme dans d'autres (coordination inter-piliers et coordination des positions de l'UE).

L'action de l'UE contre les trafics passe par des instruments spécifiques. Dans la mesure où les trafics sont à la fois un problème interne à l'UE et transfrontalier, les stratégies développées dans le cadre européen comportent, pour chaque domaine, une dimension intérieure et un volet externe.

Le volet interne comporte ces différentes actions :

- harmonisation des législations (règlement et directive pour le marché intérieur, décision-cadre et *soft law* pour les aspects régaliens) : normes minimales de contrôle d'incrimination et de poursuite,
- actions de prévention et sensibilisation / soutien aux actions des Etats (budget communautaire),
- coopération stratégique au niveau des groupes du conseil (Groupe multidisciplinaire sur la criminalité organisée, Groupe horizontal « Drogue »...),
- coopération opérationnelle par le biais des instruments JAI (mandat d'arrêt, réseau judiciaire...) et des agences communautaires (Interpol, Europol, Frontex) et des systèmes d'information (SIS) et des séminaires d'échange de bonnes pratiques,
- la coordination des politiques européennes (approche transversale et horizontale rassemblant tous les acteurs),
- le développement de méthodologies d'analyse du risque et de ciblage du contrôle,
- la mise en place de contrôles spécifiques pour les flux sensibles (biens et technologies à usage dual, explosifs et produits chimiques, matières nucléaires...). Pour ces produits, l'approche développée consiste généralement à mettre en place un système de déclaration (voire d'autorisation) préalable, une procédure d'agrément des acteurs, ainsi qu'un éventuel marquage des produits, lorsque cela est possible,
- des actions de recherche et de formation.

Le volet externe comporte les actions suivantes :

- dans la lignée de la Stratégie européenne de Sécurité, la promotion d'un multilatéralisme efficace est toujours intégrée à l'approche stratégique de l'Union (promotion des instruments internationaux en la matière),
- le renforcement de la cohérence de la politique extérieure de l'UE à travers un effort de coordination des Etats membres, d'une approche inter-piliers et de l'inclusion de clauses spécifiques dans le cadre d'un dialogue plus large,
- des actions de coopération (*capacity building*, destruction de stocks d'armes, formations, échanges de bonnes pratiques), en particulier dans le cadre de la politique de voisinage (financées par des programmes communautaires : PHARE, TACIS, DAPHNE, STOP...),
- une coopération particulière avec des partenaires clés.

Parmi les différents dispositifs de lutte contre les trafics illégaux, des efforts semblent encore indispensables au niveau de la coopération opérationnelle qui reste insuffisante. Le renforcement des agences JAI (Frontex, Europol) ainsi que le développement de systèmes d'information plus adaptés (SIS II) renforceraient les instruments de coopération dans le cadre de l'action extérieure de la JAI.

L'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (Frontex)

Créée par un règlement du Conseil (n°2007/2004) du 26 octobre 2004, Frontex a pour mission l'amélioration de la gestion intégrée des frontières extérieures. En cohérence avec la politique communautaire dans le domaine des frontières extérieures de l'Union qui vise à mettre en place une gestion intégrée permettant de garantir un niveau élevé et uniforme de contrôle des personnes et de surveillance comme condition préalable à la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, elle est opérationnelle depuis le 1er mai 2005. Elle produit chaque année des analyses de risque, à la fois globale sur l'immigration illégale aux frontières extérieures, et spécifiques. Par exemple en 2005, elle a fourni une analyse sur la situation de Ceuta et Melilla. En 2006, elle a abordé quatre thèmes, dont la situation de l'immigration en Afrique. Elle participe à la coordination d'opérations aux frontières aériennes, terrestres (ainsi lors des Jeux Olympiques de Turin ou du championnat de football en Allemagne) et même maritimes, avec la création d'un réseau de patrouilles conjointes sillonnant la mer Méditerranéenne. Quatre

opérations de retour conjointes sont également planifiées, faisant ainsi la démonstration concrète des objectifs communs de l'Union Européenne en matière d'immigration illégale.

Deux aspects de la lutte contre les trafics illégaux, la réduction de la pression migratoires ainsi que la répression du terrorisme posent les mêmes problématiques en termes de sécurité européenne. Dans le premier cas, l'Union a mis en place une approche innovante qui consiste dans la définition du concept de « route migratoire » alors que dans le deuxième l'approche est plus traditionnelle et dérive de l'aboutissement d'un processus plus ancien.

A. Le concept de route migratoire et son impact sur les politiques migratoires

Face à l'augmentation du nombre de candidats à l'entrée dans l'Union qui fuient les guerres, les persécutions et les catastrophes naturelles ou recherchent simplement un avenir meilleur, les gouvernements européens, au sein de l'Union, réfléchissent à des solutions communes en réponse à des défis communs.

En même temps, l'Union est déterminée à mettre un frein à l'immigration illégale et à prévenir les abus d'un système conçu pour traiter les demandes d'immigrants de bonne foi et garantir la sécurité de ses citoyens. Cela passe par le renforcement des contrôles aux frontières extérieures de l'Union, en particulier à l'est et au sud. Des responsabilités considérables pèsent sur les nouveaux membres de l'UE qui, pour des raisons de géographie, sont désormais chargés du contrôle d'une grande partie de ces frontières. Depuis le 1^{er} mai 2005, comme on l'a vu, l'Agence européenne des frontières (Frontex), est chargée d'améliorer la gestion intégrée des frontières extérieures et d'organiser la coopération opérationnelle entre les États membres dans le domaine de la sécurité aux frontières extérieures. Elle a développé ensuite un tronc commun pour la formation des gardes-frontières. Cependant, le simple renforcement des contrôles aux frontières extérieures de l'UE ne suffit pas à régler le problème de l'immigration clandestine qu'il prétend combattre. L'actualité montre qu'il a comme conséquence de les déplacer. Les migrants *« empruntent d'autres routes, souvent plus dangereuses et plus coûteuses, et les obstacles qu'ils rencontrent se situent désormais bien en amont de l'Union, souvent loin des regards des opinions occidentales, dans les pays dont ils partent ou qu'ils traversent »*²⁰.

²⁰ Claire Rodier, "Analyse de la dimension externe des politiques d'asile et d'immigration de l'UE - synthèse et recommandations pour le Parlement européen", 8 juin 2006. Cette étude a été demandée à Mme Rodier, présidente de l'organisation non gouvernementale GISTI, Groupe d'Information et de Soutien des Immigrés, par la sous-commission des Droits de l'Homme du Parlement européen.

Désormais, l'Union travaille activement avec les pays qui sont sources d'une forte immigration afin d'améliorer les perspectives d'avenir de leurs ressortissants dans leur environnement d'origine, dans une logique de co-développement. La Conférence de Rabat de juillet 2006 est la première réunion à avoir concrétisée cette nouvelle approche.

1. Les bases d'une nouvelle politique d'immigration européenne

L'actualité européenne ne fait que confirmer sans cesse l'importance de l'enjeu des migrations entre l'Afrique et l'Europe. Au début de l'automne 2005, « plus d'une dizaine de personnes ont trouvé la mort, et des centaines d'autres, parmi lesquelles des demandeurs d'asile, ont été déportées et pour certaines d'entre elles abandonnées dans le désert par les autorités marocaines à la suite de leurs tentatives désespérées pour franchir la seule frontière terrestre qui existe entre l'Afrique et l'Europe, matérialisée par des fossés et des murs de trois mètres de haut entourant les enclaves espagnoles de Ceuta et Melilla, au nord du Maroc. Quelques semaines plus tard, ce sont encore des centaines de migrants qui faisaient l'objet d'une opération de reconduite à la frontière par les autorités algériennes après leur évacuation d'un vaste campement informel installé à Maghnia, près de la frontière marocaine. Là aussi, des demandeurs d'asile auraient été identifiés. Depuis le début de l'année 2006, c'est par milliers que des personnes, principalement des Subsahariens, essaient de traverser l'Atlantique depuis la Mauritanie et le Sénégal pour rejoindre la côte espagnole aux îles Canaries »²¹.

Au niveau de l'Union, les tragiques événements de Ceuta et Melilla d'octobre 2005 ont contribué à l'accélération du programme de La Haye consacrée à la dimension extérieure de la politique européenne d'immigration et d'asile, déjà esquissé par le Conseil européen de Tampere, et au partenariat avec les pays tiers. Dans le programme de La Haye dans le volet dimension extérieure de l'asile et immigration, les Gouvernements s'accordent que

« la politique de l'UE devrait soutenir, dans le cadre d'un véritable partenariat (...) les efforts déployés par les pays tiers pour améliorer leur capacité à gérer les migrations et à protéger les réfugiés (...) pour renforcer les moyens de surveillance des frontières, pour améliorer la sécurité des documents et pour s'attaquer au problème du retour ».

²¹ Claire Rodier, "Analyse de la dimension externe des politiques d'asile et d'immigration de l'UE - synthèse et recommandations pour le Parlement européen", 8 juin 2006.

Ainsi, le Conseil européen informel de Hampton Court du 27 octobre 2005 comme le Conseil européen de décembre 2005, ont confirmé la volonté des Etats membres d'avancer vers un partenariat sur les questions migratoires et de développement avec l'Afrique.

Dans ses conclusions le Conseil européen de décembre 2006 propose une « approche globale des migrations ». Centré sur l'Afrique ce document définit des actions prioritaires à mettre en œuvre pour gérer plus efficacement les flux migratoires. Parmi ces actions le développement de la coopération avec les pays d'origine d'Afrique subsaharienne, avec notamment le lancement d'un dialogue global couvrant à la fois les questions d'intégration des migrants, la contribution de ces derniers au développement de leur pays d'origine (transferts financiers) ainsi qu'un travail conjoint sur les routes migratoires constituent le cadre politique pour le lancement de la Conférence de Rabat. L'organisation de la conférence régionale euro-africaine sur les migrations les 10 et 11 juillet 2006 constitue donc un avancée par rapport à la conception de la politique d'immigration européenne menée jusqu'en 2006.

L'allègement de la pression migratoire comme la rationalisation de ses flux commandent par définition une collaboration avec les pays tiers, qu'ils soient d'origine, de transit et de destination.

2. La conférence de Rabat, une première dans l'approche globale des migrations

Cette conférence ministérielle a fait l'objet d'une préparation spécifique par la France, l'Espagne et le Maroc avec le soutien de la Commission. C'est ainsi que la discussion sur l'élaboration d'un partenariat avec l'ensemble des pays d'Afrique centrale et occidentale, d'Afrique du Nord et d'Europe a débuté et que le concept de « route migratoire » a vu sa naissance. Ce partenariat, porteur d'un concept novateur au sein des politiques migratoires européennes, doit comprendre à la fois les aspects de sécurité et de développement en raison des questions qui se posent sur ces deux plans à la fois pour les pays africains et pour les pays européens. Il concerne à la fois les pays d'origine, de transit et de destination. Ce partenariat possède aussi un caractère opérationnel, afin de permettre une prise en charge politique partagée des enjeux liés aux migrations entre les deux continents.

La conférence réunissait trente Etats européens (les vingt-cinq pays membres de l'Union, ainsi que l'Islande, la Bulgarie, la Roumanie, la Norvège et la Suisse), vingt-huit Etats africains et les

organisations internationales (Union Africaine) et régionales (CEDEAO²², CEMAC²³) concernées. Elle a donné lieu à l'adoption d'un plan d'action et d'une déclaration politique, l'objectif de fond étant « *d'apporter des solutions concrètes, efficaces et durables au défi des flux migratoires grâce à une approche commune, globale et équilibrée* ».

Deux éléments donnaient au partenariat de Rabat une approche nouvelle. Il s'agit de la première démarche qui associe les pays d'origine, de transit et de destination des flux migratoires autour des routes migratoires qui relient l'Afrique et l'Europe. C'est aussi la première fois que sont prises en compte les politiques de développement et de co-développement, l'organisation des migrations légales et la lutte contre l'immigration irrégulière. Le ministre des Affaires étrangères, M. Philippe Douste-Blazy, ainsi que son homologue marocain, M. Taieb Fassi Fihri affirmaient :

« *La grande nouveauté de ce que nous allons construire pendant ces deux journées à Rabat, ce que j'appellerai l'esprit de Rabat, c'est que pour la première fois on étudie cette question dans sa globalité en abordant à la fois le développement et la sécurité*²⁴ ».

Le co-développement : les migrants, acteurs du développement

Traditionnellement, la migration et le développement étaient considérés comme des problématiques indépendantes, chacune requérant une politique d'approche différente. La France a été un des premiers pays européens à s'investir dans l'établissement d'un lien entre ces deux politiques afin de trouver une approche commune. C'est ainsi qu'en décembre 2002 un « Ambassadeur délégué au co-développement » a été nommé. Rattaché administrativement au Secrétaire général du Ministère des affaires étrangères, et fonctionnellement au Ministre délégué à la Coopération, au Développement et à la Francophonie, M. Christian Connan a été le premier ambassadeur chargé du co-développement en France et en Europe. La définition du co-

²² La Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) est une organisation internationale régionale. Son but principal est de promouvoir la coopération et l'intégration avec pour objectif de créer une union économique et monétaire entre les pays de l'Afrique de l'Ouest. Elle fut créée le 28 mai 1975 et compte aujourd'hui quinze États membres.

²³ La Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) est une organisation internationale créée pour prendre le relais de l'Union Douanière et Économique de l'Afrique Centrale (UDEAC). Le traité instituant la CEMAC a été signé le 16 mars 1994 à Ndjamena (Tchad) et est rentré en vigueur en juin 1999. La CEMAC, qui regroupe l'Union monétaire de l'Afrique centrale (UMAC) et l'Union économique de l'Afrique centrale (UEAC) compte aujourd'hui six États membres.

²⁴ Conférence de presse conjointe du Ministre des Affaires étrangères français, M. Philippe Douste-Blazy, et son homologue, M. Taib Fassi Fihri, à Rabat le 10 juillet 2006.

développement se fonde sur l'interaction entre la problématique du développement et de la migration :

« On entend par co-développement toute action d'aide au développement, quelle qu'en soit la nature et quel que soit le secteur dans lequel elle intervient, à laquelle participent des migrants vivant en FRANCE, quelles que soient les modalités de cette participation (celle-ci peut intervenir à une ou plusieurs étapes du projet : conception, étude de faisabilité, financement, réalisation, évaluation).

Le co-développement peut concerner aussi bien les immigrés qui désirent retourner dans leur pays pour y créer une activité que ceux (hommes d'affaires, universitaires, médecins, ingénieurs notamment) qui, tout en étant durablement établis en FRANCE :

-- soit sont disposés à investir dans leur pays d'origine pour y promouvoir des activités productives et y réaliser des projets sociaux (école, centres de santé, etc.) ;

-- soit souhaitent faire profiter leur pays d'origine de leurs compétences, de leur savoir-faire et de leurs réseaux de relations²⁵ ».

Aujourd'hui au niveau européen le co-développement se situe à la confluence de trois problématiques essentielles : les migrations internationales, la mondialisation, et le développement. La Commission européenne avait déjà abordé le sujet dans une communication²⁶ intitulé « Migration et développement : des orientations concrètes », mais le véritable changement d'approche a eu lieu en mars 2006 à Bruxelles. La conférence ministérielle « Migration et Développement » de mars 2006 organisée conjointement par l'OIM (Organisation internationale pour les migrations), la Commission européenne, le gouvernement belge, et la Banque mondiale, représente un tournant dans la montée en puissance du concept du co-développement dans l'Union européenne. Les participants (représentants de gouvernements de pays d'origine, de transit et de destination; responsables politiques; membres des différentes diasporas; représentants d'organisations internationales compétentes), ont convenu de la nécessité d'adopter une approche multidisciplinaire et globale pour traiter de ces problématiques. Cela implique de faire travailler ensemble les gouvernements, les organisations internationales et la société civile et d'associer pays d'origine, de transit et de destination. Cette nouvelle approche a été adoptée au niveau européen, pour la première fois, lors de la Conférence de Rabat en juillet 2006. Le co-développement devient, alors, un concept opérationnel susceptible de créer une

²⁵ Définition de co-développement de l'Ambassadeur délégué au co-développement M. Christian Connan dans une note du 26 janvier 2006.

²⁶ *Migration et développement : des orientations concrètes*, Communication de la Commission européenne au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Bruxelles, septembre 2005.

valeur ajoutée dans le développement national et de garantir un retour en sécurité intérieure pour les pays européens.

Le plan d'action, en essayant de concilier ces deux problématiques, a validé l'adoption de plusieurs mesures:

- **la promotion du développement**, la mise en place d'instruments financiers favorisant le co-développement, le développement des connaissances et du savoir-faire et des mesures visant à assurer que des compétences suffisantes sont disponibles pour le développement des pays africains, les partenariats entre les institutions scientifiques et techniques, le renforcement de la coopération en matière de formation,
- **la migration légale** : l'établissement de programmes de coopération en matière de gestion de la migration légale, les mesures facilitant la circulation des travailleurs et des personnes,
- **l'immigration irrégulière** : coopération dans la lutte contre l'immigration irrégulière, le renforcement de la capacité de contrôle des frontières nationales des pays de transit et de départ, la coopération opérationnelle policière et judiciaire et aide aux victimes, les mécanismes de financement et le cadre institutionnel de ces actions.

Rabat représente donc un tournant dans la politique d'immigration européenne. La Ministre déléguée aux Affaires européennes, Mme Catherine Colonna, soulignait

« nous avons un engagement politique qui a été affirmé au plus haut niveau et nous avons, surtout, une feuille de route qu'il va falloir maintenant appliquer. Donc, tout commence à Rabat, c'est un point de départ et non pas un point d'arrivée²⁷ ».

Le processus de Rabat a donc en tant que porteur d'une nouvelle dynamique dans le domaine de l'immigration, représenté une sorte de « modèle » pour d'autres régions du monde. Cette conférence qui avait pour vocation le lancement d'un partenariat tout au long des routes migratoires depuis l'Afrique centrale et occidentale vers l'Europe semble s'imposer comme le nouveau *modus operandi* de la politique migratoire européenne. Cependant cette politique ne fait pas l'unanimité. Lors de la tenue de la conférence de Rabat, l'Algérie et la Libye ont refusé d'y participer. L'Algérie, en particulier, s'est faite l'avocat du travail lancé par l'Unité africaine

²⁷ Entretien de la Ministre déléguée aux Affaires européennes, Mme Catherine Colonna avec France 2, Rabat 11 juillet 2006.

(UA) à Khartoum en janvier 2006. L'UA estimait, en effet, que l'élaboration d'une stratégie africaine préalable était nécessaire avant de se lancer dans des nouveaux partenariats avec l'Union européenne. Ainsi, conformément à la décision du Conseil exécutif de l'UA une position africaine commune sur la migration et le développement avait simplement commencée à s'esquisser en avril.

D'ailleurs, le 22 et 23 novembre 2006 une conférence ministérielle entre l'Union européenne et le continent africain a eu lieu à Tripoli sur le thème de la migration et du développement. Cette conférence, organisée dans la continuité de l'approche globale des migrations de l'Union européenne et en cohérence avec la position commune de l'Union africaine a vu la participation de l'Algérie. Elle vise, comme celle de Rabat, à faire en sorte que les migrations servent les intérêts et les priorités des pays d'origine, de transit et de destination, ainsi que ceux des migrants eux-mêmes, en stimulant la création de partenariats avec les pays tiers et les organisations internationales et en rapprochant les différents domaines politiques qui ont un lien avec les migrations, comme la bonne gouvernance, les droits de l'homme et le développement.

Le prochain défi pour la Présidence portugaise²⁸ sera le couronnement de cette nouvelle approche à travers l'organisation d'une conférence sur les migrations et le développement avec l'Afrique qui puisse réunir tous les partenaires africains et européens autour d'une même table.

B. La concrétisation de la lutte contre le terrorisme : un engagement européen

1. L'actualité du terrorisme international comme accélérateur de l'action européenne

Les attentats terroristes, qui ont touché les Etats-Unis le 11 septembre 2001, ont eu comme conséquence directe au sein de l'Union l'affirmation d'une volonté renouvelée de lutter contre ce fléau. Cependant il ne faut pas oublier que la lutte opérationnelle contre le terrorisme ne relève pas de l'Union, mais des Etats membres et de leurs services répressifs. L'action de l'UE est donc complémentaire de celle des Etats membres, conformément au principe de subsidiarité. Comme l'explique le coordinateur européen de la lutte antiterroriste, M. Gijs de Vries :

« Il faut une synergie entre le travail à l'échelon de l'Union européenne et le travail bilatéral de chaque Etat membre »²⁹.

²⁸ Le Portugal assurera la Présidence de l'Union européenne pendant le deuxième semestre 2007.

²⁹ D'après le verbatim du séminaire de travail des préfets de région français à Bruxelles, fin 2005.

Au-delà, la lutte contre le terrorisme, concernant un large éventail de champs relève des trois piliers de l'Union. La nécessité du recours à une approche « transpiliers » est exprimée dès les conclusions du Conseil européen de Bruxelles du 21 septembre 2001³⁰. Celles-ci soulignent l'importance d'une approche coordonnée et interdisciplinaire incorporant toutes les politiques de l'Union. L'adoption de la position commune 2001/930/PESC, définie comme « *pierre angulaire de la lutte contre le terrorisme* »³¹ détermine les mesures à prendre dans cette lutte. « *Une telle ambition est rendue possible par la double base juridique du texte. En effet, adoptée en application du titre V TUE, elle a la particularité – que l'on retrouve pour la position commune 2001/931/PESC – d'être fondée à la fois sur l'article 15 TUE et sur l'article 34 TUE. Sur ces bases, le Conseil a pu recenser des actions relevant de la PESC, de la JAI et de la Communauté* »³². Dans les politiques de la JAI on trouve : incrimination du terrorisme, amélioration de la coopération lors des enquêtes criminelles. Dans les politiques PESC, on liste : gel des sources de financement du terrorisme, signature et ratification par les Etats membres de conventions et protocoles internationaux relatifs au terrorisme, dialogue politique avec les Etats tiers alors que la lutte contre le financement du terrorisme relève principalement du premier pilier. Même si ce texte n'est qu'un instrument déclaratoire, la volonté qui y est affichée est la preuve que l'effacement progressif entre la sécurité externe et interne commence à avancer à grand pas au sein de l'Union.

En matière de terrorisme, le document de référence reste la position commune³³ du Conseil concertant les mesures à adopter afin de lutter contre le terrorisme. Elle entend mettre en œuvre des mesures supplémentaires en application de la résolution 1373 du Conseil de sécurité des Nations Unies. En particulier, elle établit une liste de personnes, groupes et entités impliqués dans des actes de terrorisme auxquels il faut appliquer la mesure du gel des fonds et autres avoirs financiers ou ressources économiques dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme. Les « actes terroristes » sont définis comme tout acte commis par un ou des individus avec l'intention de gravement intimider une population ou de contraindre indûment des pouvoirs publics ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte ou de porter gravement atteinte ou de détruire les structures politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales du ou de plusieurs pays ou d'une organisation internationale. Dans cette liste sont compris les actes suivants : atteinte à la vie d'une personne ou à son intégrité physique ;

³⁰ Alexandre Adam, « La lutte contre le terrorisme : étude comparative Union européenne – Etats –Unis », <http://www.cees-europe.fr/fr/etudes/revue8/r8a2.pdf>, 19/10/2005, p.18.

³¹ Loïck Benoit, « La lutte contre le terrorisme dans le cadre du deuxième pilier : un nouveau volet des relations extérieures de l'Union européenne », *Revue du Droit de l'Union Européenne*, 2/2002, p. 300.

³² Alexandre Adam, art. préc.

³³ Position commune 2001/931/PESC du Conseil du 27 décembre 2001 relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme

enlèvement ou prise d'otage, capture des moyens de transport collectif, fabrication, possession, acquisition, transport et utilisation d'armes à feu, d'explosifs, d'armes nucléaires, biologiques ou chimiques, libération dans l'air de substances dangereuses, provocation d'inondations, d'explosions ou d'incendies, perturbation ou interruption de l'approvisionnement en eau, électricité ou autre ressource naturelle fondamentale, direction d'un groupe terroriste ou participation à ses activités. La simple menace de commettre l'un de ces crimes doit être jugée comme une infraction terroriste.

Ce cadre étant fixé, la lutte contre le terrorisme s'est articulée autour de six grands piliers :

1. la coopération policière,
2. la coopération judiciaire,
3. le financement du terrorisme,
4. le contrôle aux frontières,
5. la coopération avec les organismes et Etats tiers,
6. l'amélioration de la sécurité en matière d'explosif et d'armes.

Les mesures prises dans ces six volets ont fait l'objet d'une multitude de textes et ont nécessité une actualisation presque continue afin de s'adapter aux besoins croissants des Etats membres en matière de sécurité.

Une fois de plus l'actualité a obligé les Etats à donner une nouvelle impulsion à la lutte contre le terrorisme au sein de l'Union. Les attentats terroristes perpétrés à Madrid le 11 mars 2004 ont contribué à la création d'un poste au sein du Conseil de l'UE, de coordinateur de la lutte contre le terrorisme. Chargé de favoriser une démarche cohérente au sein des travaux du Conseil, le 30 mars 2004, Javier Solana, Haut Représentant pour la PESC et Secrétaire général du Conseil, a nommé le Néerlandais Gijss de Vries, à ce poste afin de favoriser une démarche cohérente au niveau européen dans la lutte contre le terrorisme. En effet, l'action de l'Union a apporté incontestablement une valeur ajoutée par rapport aux approches nationales en :

- renforçant l'harmonisation législative et la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires ;
- améliorant la coordination opérationnelle des services des Etats membres, en légiférant si nécessaire ;
- favorisant le dialogue avec les pays tiers et les partenariats internationaux, notamment avec les Nations-Unies et les autres organisations internationales ou Etats tiers ;

- renforçant les capacités nationales : utilisant les meilleures pratiques, échangeant les connaissances et expériences, notamment améliorant la collecte et l'analyse d'informations et de données du renseignement ;
- mettant en place des capacités collectives, tirant le meilleur parti d'Europol, Eurojust, Frontex.

Cependant, l'ensemble de ces éléments méritaient une coordination accrue et une cohésion renforcée. Les effets des textes adoptés tardent à se concrétiser. Par exemple, la plupart des Etats membres présentent des retards de transposition des décisions-cadre dans les délais ou dans la ratification des conventions du troisième pilier. La décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme visant à rapprocher les législations des Etats membres et à établir de règles minimales en matière d'infractions terroriste à intégrer dans les législations nationales a été transposée dans les Etats membres le 13 décembre 2002, mais elle ne l'a pas été convenablement en Allemagne, Suède et Danemark. Dans ces pays, l'harmonisation des sanctions applicables aux actes terroristes reste insuffisante. De même, la décision-cadre du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen est incomplète au Luxembourg, en République Tchèque et en Slovénie.

Les tragiques événements de Londres de juillet 2005, ont conduit l'Union à intensifier son action dans le domaine. Dans ce cadre, les chefs d'Etat et de gouvernement, réunis à Bruxelles les 15 et 16 décembre 2005, ont adopté la Stratégie de l'Union Européenne de lutte contre le terrorisme³⁴, destinée à empêcher la radicalisation et le recrutement de terroristes, à protéger les citoyens et les infrastructures, à faciliter les enquêtes et les poursuites, et à améliorer la gestion des conséquences d'un attentat.

2. La stratégie européenne de lutte contre le terrorisme, un renforcement de la politique de la JAI

L'approche européenne en matière de terrorisme constitue un élément moteur dans le domaine de la Justice et des Affaires Intérieures. Bien avant le Traité de Maastricht et la distinction entre trois « piliers » de l'action européenne, la vague d'attentats qui a déferlé sur l'Europe au milieu des années 1970³⁵ a suscité plusieurs initiatives, remettant en cause l'idée d'un domaine exclusivement réservé à la souveraineté nationale. Ainsi, sous l'impulsion du Conseil européen de Rome de décembre 1975, le groupe Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence

³⁴ Doc. 14469/4/05 REV 4. Elle a par la suite été complétée par un Plan d'action du 13 février 2006, doc. 5771/1/06.

³⁵ Action des « Brigades rouges » en Italie et de la « Fraction armée rouge » en Allemagne.

Internationale (TREVI) s'est réuni pour la première fois en juillet 1976. Sa mission et son objectif était d'échanger des informations, de coordonner la lutte contre le terrorisme et de définir des stratégies complémentaires entre Etats membres. Le groupe TREVI a donc jeté les bases de la politique de la JAI, notamment en matière de lutte contre le terrorisme.

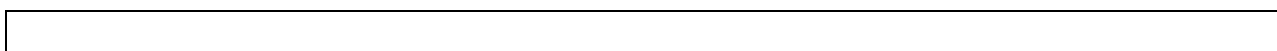
Aujourd'hui la stratégie européenne contre le terrorisme, adoptée en décembre 2005, établit un cadre de cohérence global pour l'ensemble des actions menées par l'Union dans le domaine. L'engagement stratégique est de lutter contre le terrorisme à l'échelle mondiale tout en respectant les droits de l'homme et de rendre l'Europe plus sûre, en permettant à ses citoyens de vivre dans un espace de liberté, de sécurité et de justice. En effet, dans le contexte mondial actuel, l'Europe ne représente plus seulement une cible. Ainsi le coordonnateur de la lutte antiterroriste auprès de M. Javier Solana, M. Gijs de Vries souligne que :

« L'Europe est une base politique pour des attentats extra-européens, mais aussi une cible : elle fait partie intégrante du territoire de la guerre ».

D'après M. de Vries l'Union européenne ne doit pas *« remplacer les Etats membres dans leur lutte contre le terrorisme, mais les aider et soutenir des actions transfrontalières des agences nationales »*. A cette fin, l'Union devrait répondre à plusieurs objectifs :

- encourager la coopération transfrontalière,
- lutter contre le financement du terrorisme,
- protéger les infrastructures critiques et la population,
- contrecarrer la radicalisation et le recrutement,
- renforcer la coopération mondiale.

Le premier volet nécessite d'exploiter au mieux les quatre instruments européennes, à savoir, Europol, Eurojust, Frontex et SitCen. En effet, ils ont comme objectif de rendre plus efficace la coopération entre les Etats membres. Le dernier se veut encore plus global, en favorisant la lutte internationale contre le terrorisme. Dans ce cadre, l'Union européenne plaide pour que les nombreuses conventions des Nations-Unies qui définissent les actes concrets de terrorisme soient ratifiées. De plus, elle veille au respect de l'équilibre entre sécurité et liberté, entre lutte contre le terrorisme et respect des droits de l'homme.



Europol, un acteur dans la dimension extérieur JAI avec un avenir en quête de réforme

Europol (Office européen de police) apporte actuellement son concours à 21 enquêtes nationales liées au terrorisme extrémiste³⁶. Créé au lendemain des attentats du 11 septembre 2001 la Task Force antiterroriste vise à assurer au niveau de l'UE un échange d'informations entre les services de renseignement et les services de police. Cependant cette dernière branche d'Europol n'a été opérationnelle que pendant six mois faute de la pauvreté des informations transmises par les Etats membres. Réactivée après les attentats de Madrid en mars 2004, son efficacité reste de même limitée à cause des réticences des services nationaux à l'alimenter en informations jugées sensibles. Cet exemple démontre comment le travail au sein de la politique de la JAI reste encore un domaine réservé et exclusif des Etats membres, indissociable de la souveraineté nationale.

Tout de même le débat s'ouvre au niveau de l'Union. L'abrogation de la Convention Europol entrée en vigueur en juillet 1999 et son remplacement par une décision du Conseil reste à l'ordre du jour au Conseil depuis la Présidence autrichienne. Les débats sont concentrés sur la nécessité d'une part, les moyens de ce remplacement d'autre part. Les objectifs recherchés sont doubles. On cherche à introduire plus de souplesse de gestion et de réactivité dans l'« usine » Europol (traitements, salaires, ouverture d'un fichier d'analyse, budget, programme annuel) mais aussi à saisir cette occasion pour modifier (à la hausse) le mandat *ratione materiae* d'Europol pour transformer cet office de police en une sorte d'instrument communautaire en limitant le poids des Etats membres.

Jusqu'en octobre 2006, les débats étaient limités à une question juridique. D'une part, le service juridique de la Commission soutenait que la Convention pouvait être directement abrogée et remplacée par une Décision du Conseil, d'autre part le service juridique du Conseil estimait qu'il fallait passer préalablement par la ratification d'un Protocole abrogatif de la Convention, ouvrant alors la voie à l'adoption d'une décision du Conseil. Après plusieurs débats dont l'enjeu principal était la difficulté en termes de temps d'une ratification préalable à 25 du Protocole abrogatif, la première solution a été retenue.

Ainsi, le Conseil JAI de décembre 2006 a adopté dans ses Conclusions une recommandation relative à l'introduction par la Commission européenne d'un projet de décision du Conseil sur Europol. A présent donc la question se pose au-delà de l'instrument juridique et se reverse sur l'utilité d'un tel outil. A ce stade des pourparlers, la Commission essaie de transformer le « nouveau » Europol en une sorte d'agence communautaire en affaiblissant, par conséquent, les

³⁶ Deux Analysis Work Files : "Islamic Terrorism" pour la menace islamiste, et "Dolphin" pour les autres groupes terroristes listés par le Conseil de l'Europe.

poids des Etats membres et du Conseil et en renforçant le rôle du Parlement européen. Pour d'autres, dont Europol, l'occasion est venue d'étendre la compétence *ratione materiae* de l'office de police ainsi que le caractère contraignant de l'échange d'information en créant une obligation d'associer Europol aux équipes communes d'enquêtes. Cette voie laisserait, en effet, la possibilité aux agents d'Europol d'acquérir des pouvoirs coercitifs d'enquête sur le territoire des Etats membres.

Les débats à venir concerneront donc des aspects juridiques et politiques. D'une part le problème se pose de comment accorder aux agents d'Europol des pouvoirs d'arrestation sur le territoire des Etats membres et d'autre part, de manière plus large, reste la méfiance des Etats à concéder leur souveraineté dans le secteur régalien de la Police et de la Justice.

Concrètement, la stratégie de l'Union de lutte contre le terrorisme s'articule autour de quatre objectifs clés : prévenir, protéger, poursuivre et réagir. Adopté en décembre 2005 sous Présidence britannique elle s'inspire de la stratégie de lutte contre le terrorisme présentée au Royaume-Uni en avril 2004, et fondée de manière synthétique sur quatre mots clés (« les 4 P ») : en français, Prévention, Poursuite, Protection, et Préparation. Elle a été suivie depuis par la proposition du Secrétaire Général aux Nations Unies, le 2 mai 2006, pour une stratégie mondiale contre le terrorisme, articulée autour de la lettre « D » déclinée en cinq recommandations : Dissuader les populations de recourir au terrorisme ; Dénier aux terroristes les moyens de mener des attentats ; Décourager les Etats de soutenir le terrorisme ; Développer la capacité des Etats à lutter contre le terrorisme, et enfin Défendre les droits de l'homme.

Les quatre domaines d'action de la stratégie européenne peuvent se résumer comme suit :

- **Prévention:** empêcher que des individus se tournent vers le terrorisme en s'attaquant aux facteurs et causes profondes qui peuvent conduire à la radicalisation et au recrutement, en Europe et au niveau international ;

Dans ce volet, les priorités essentielles sont les suivantes :

- élaborer des approches communes pour détecter les comportements en recourant à la police de proximité et en surveillant les habitudes de déplacement et l'utilisation abusive d'Internet ;
- s'intéresser aux comportements qui posent problème dans les prisons, les lieux de formation religieuse, et mettre en œuvre une législation pour prévenir l'instigation ;
- mieux expliquer les politiques de l'Union européenne et adopter un discours sobre sur ces questions pour éviter les extrémismes ;
- encourager la bonne gestion des affaires publiques, la démocratie, l'enseignement et la prospérité économique à travers des programmes d'assistance pour les pays tiers.

- **Protection:** protéger les citoyens et les infrastructures et réduire la vulnérabilité aux attentats, notamment en renforçant la sécurité des frontières, des transports et des infrastructures critiques ;

Dans ce volet, les priorités sont :

- améliorer la sécurité des passeports de l'Union européenne par l'introduction d'éléments d'identification biométriques ;
- mettre en place le système d'informations sur les visas ;
- élaborer par le biais de Frontex une analyse de risques efficace sur les frontières extérieures de l'Union ;
- mettre en œuvre les normes communes adoptées en matière de sécurité de l'aviation civile, de sécurité maritime et dans les ports ;
- convenir d'un programme européen pour la protection des infrastructures critiques ;
- utiliser les activités de recherche menées au niveau de l'Union européenne.
- **Poursuite :** enquêter sur les terroristes et les poursuivre à l'intérieur des frontières européennes et au-delà, empêcher la planification, les déplacements et les communications, désorganiser les réseaux de soutien, empêcher l'accès aux financements et matériels nécessaires à la réalisation des attentats et traduire les terroristes en justice ;

Dans ce volet, les priorités sont les suivantes :

- mettre en œuvre les recommandations faites, dans le cadre de l'évaluation par les pairs, des arrangements nationaux en matière de lutte contre le terrorisme, notamment en utilisant au mieux Europol et Eurojust ;
- tenir compte des analyses de la menace effectuées par le Centre de situation ;
- faire progresser davantage la reconnaissance mutuelle des décisions de justice, notamment par le mandat d'arrêt européen, le mandat européen d'obtention de preuves, les équipes communes d'enquête ;
- mettre en œuvre le principe de disponibilité des informations en matière de répression ;
- empêcher que les terroristes puissent se procurer des armes et explosifs et qu'Internet soit utilisé à des fins terroristes ;
- s'attaquer au financement du terrorisme, notamment pour éviter l'utilisation des associations à but non lucratif, lutter contre le blanchiment et le transfert d'espèces.

- **Réaction** : nous préparer à faire face aux conséquences d'un attentat et à les atténuer le plus en améliorant nos capacités de gérer les effets, la coordination de la réaction et les besoins des victimes.

Dans ce volet les priorités sont :

- adopter un dispositif pour la coordination des crises ainsi que les procédures opérationnelles à l'appui de celles-ci ;
- réviser la législation relative au mécanisme communautaire de protection civile ;
- faire de l'analyse des risques un outil ;
- améliorer la coordination avec les organisations internationales ;
- échanger les meilleures pratiques.

Au niveau institutionnel, le Coreper assure le suivi des progrès dans les différents volets de la stratégie, avec des mises à jour régulières par le coordinateur de la lutte contre le terrorisme et par la Commission. Le Conseil, le Parlement européen et la Commission se réunissent une fois par présidence pour assurer le dialogue politique de haut niveau. Le Conseil européen assure la supervision politique.

Du point de vue plus opérationnel, le plan d'action visant à lutter contre le terrorisme, adopté le 13 février 2006, est l'instrument qui permet de suivre la mise en œuvre des mesures et actions relatives à chacun des volets de la stratégie de l'Union. Cependant, beaucoup de ces mesures et actions semblent ne présenter qu'un lien ténu avec le terrorisme, et relever plutôt de la lutte contre la criminalité organisée ou de l'immigration clandestine. Cette approche large correspond, toutefois, à l'exigence européenne d'une approche globale de la lutte contre le terrorisme.

La mise en œuvre du plan d'action ne semble pas avancer à un rythme très soutenu, comme le soulignait en avril 2006 M. de Vries au Coreper lors de sa présentation relative à la mise en œuvre de la stratégie et du plan d'action de lutte contre le terrorisme. Depuis, les avancés ont été très marginales par rapport à la masse des actions à déployer. Ainsi, lors de son dernier rapport en novembre 2006, le constat de faiblesse persiste. En particulier, il souligne l'importance du secteur Justice Affaires Intérieures dans la mise en œuvre de cette stratégie globale. Les difficultés institutionnelles relatives à la prise de décision dans ce domaine ralentissent l'avancement du dossier européen de lutte contre le terrorisme :

« Ces dernières années, il est apparu de plus en plus clairement que des multiples lacunes institutionnelles, auxquelles il convient de remédier, empêchent la prise de décision dans le secteur de la justice et des affaires intérieures. L'unanimité requise, qui est de plus en plus

difficile à atteindre dans une Union à 25 et bientôt 27 Etats membres, nuit à l'efficacité du processus décisionnel³⁷ ».

Le secteur JAI apparaît comme l'acteur clé de la concrétisation de cette stratégie et sa dimension extérieure une exigence pour un fonctionnement opérationnel de la « machine ».

Le constat du retard excessif, voire des manœuvres dilatoires de certains Etats membres dans le reprise en droit interne de certains instruments contraignants de l'Union (Protocoles Europol, gel des avoirs, décision-cadre sur l'échange d'information en matière terrorisme) ou la lenteur des négociation sur des textes JAI ne ressortissant pas directement du terrorisme, mais impactant l'efficacité de sa lutte soulignent le manque, encore actuel, d'une vision globale des menaces.

En conclusion, apparaît la nécessité de développer une politique JAI / Relex authentique, notamment vis-à-vis des états tiers et des « clauses terrorisme », et non une stratégie UE / Relex incluant incidemment ou ponctuellement des aspects JAI. L'actualité internationale et européenne ne fait que mettre en valeur le rôle que la politique de la JAI s'apprête à jouer dans un monde où les défis posé par la mondialisation échappent aux simples pouvoirs régaliens des Etats membres.

³⁷ Note du Coordinateur de la lutte contre le terrorisme au Coreper/Conseil/Conseil européen relative à la mise en oeuvre de la stratégie et du plan d'action de lutte contre le terrorisme, le 30 novembre 2006.

Conclusion

La prise de conscience de la nécessité d'élargir la dimension extérieure dans les politiques de la JAI s'inscrit dans la stratégie d'ensemble de l'Union qui vise à adopter une approche multiforme face aux nouveaux défis posés par la mondialisation. Ainsi, l'ouverture de cette politique vers des partenariats avec les pays tiers et le renforcement des relations avec d'autres régions du monde obéit à différents objectifs et ne se limite pas à une approche strictement sécuritaire. Cependant, la plus value d'une vision globale en matière de sécurité intérieure de l'Union européenne sur les affaires de sécurité extérieure semble avoir fait son entrée dans la culture bruxelloise. Les Conclusions des Conseil européens, à partir de celles de Tampere jusqu'à l'adoption et la mise en œuvre de la « stratégie relative à la dimension extérieure de la JAI : liberté, sécurité et justice au niveau mondial » en témoignent.

Les attentats du 11 septembre aux Etats-Unis, quatre avions de ligne détournés s'écrasant contre le World Trade Center, le Pentagone et en Pennsylvanie, faisant presque 3000 victimes, ceux de Madrid le 11 mars 2004 contre des trains de banlieue produisant plus de 190 morts, ainsi que ceux qui ont frappé le métro et le bus londonien le 7 juillet 2005 causant la mort à plus de 50 personnes réaffirment la grande vulnérabilité de l'Europe et du monde face aux nouveaux défis en matière de sécurité. Il convient de noter, et on peut le déplorer, qu'au niveau de l'Union européenne, ce sont des événements dramatiques qui ont permis l'avancement sur certains dossiers. Par exemple, c'est grâce à l'impulsion donnée par les attentats du 11 septembre que les accords sur le mandat d'arrêt européen ont été dégagés dans des délais très rapides.

Le terrorisme n'est qu'un exemple de ces nouveaux défis. Les problématiques telles que la criminalité organisée et l'immigration illégale représentent d'autres dimensions de la menace en sécurité intérieure pour les citoyens européens.

Cependant, dans les faits, le fonctionnement interpilliers de l'Union sur ces thématiques ainsi que l'équilibre entre les cultures propres à la diplomatie d'un côté et les impératifs propres à la politique intérieure et à la justice d'un autre prouvent que des difficultés subsistent encore.

Tous les Etats membres s'accorderaient aujourd'hui avec le propos du *Home Secretary* M. Clarke sur le rôle qui pouvait jouer l'Union européenne en matière de lutte contre le terrorisme :

« *En la matière, le splendide isolement est un fantasme : pour obtenir des résultats, la coopération internationale est indispensable*³⁸ ».

Tout de même cette affirmation trouve encore du mal à se traduire concrètement dans les instances de l'Union. La mise en place de la stratégie relative à la dimension extérieure de la JAI apparaît comme une avancée considérable, une base de travail efficace mais, comme souligne le coordinateur européenne de la lutte antiterroriste dans son dernier rapport³⁹ : « *les multiples lacunes institutionnelles [...] dans le secteur de la justice et des affaires intérieures* » subsistent et rendent le processus de mise en œuvre des actions « *lent et incertain* ».

En outre, l'impossibilité pour la Commission d'engager une procédure en manquement afin de remédier à une mise en œuvre déficiente au niveau national de la législation du troisième pilier affaiblit l'efficacité des actions.

A présent, la construction d'une Europe politique dans le domaine de la JAI, en particulier dans sa dimension extérieure est effective comme le démontrent les Conclusions des Conseils européens analysées. Une impulsion dans la mise en œuvre reste le pas à franchir aujourd'hui. L'exemple de la Conférence de Rabat ainsi que la rapide arrestation des personnes liées aux attentats du 7 juillet à Londres grâce au mandat d'arrêt européen nous montre que cela est possible.

³⁸ Charles Clarke, Home Secretary, lors de la présentation de l'étude du Centre for European Reform sur «The EU and counter terrorism » en octobre 2005, Londres.

³⁹ Note du Coordinateur de la lutte contre le terrorisme au Coreper/Conseil/Conseil européen relative à la mise en œuvre de la stratégie et du plan d'action de lutte contre le terrorisme, le 30 novembre 2006.

Bibliographie

Bellulo Liza et Sturlèse Bruno, « La constitution européenne : une opportunité pour l'Europe de la Justice », *La semaine juridique. Edition générale*, n° 36, 2004, 1^{er} septembre, pp. 1465-1468.

Berthelet Pierre, préface de Gilles de Kerchove d'Ousselghem, *Le droit institutionnel de la sécurité intérieure européenne*, Berne, Peter Lang, 2003.

Chouvy Pierre-Arnaud, « Trafic de drogue : les routes des opiacés afghans », *l'ena hors les murs*, janvier-février 2007, n° 368, pag. 15.

Chouvy Pierre-Arnaud, « Le défi afghan de l'opium », *Etudes*, décembre 2006, pp. 597-607.

Clairet Paul, « Vers un concept de sécurité intérieure ? De Tampere à La Haye », *Géoéconomie*, n° 36, 2005-2006, hiver, pp. 124-143.

Communautés européennes, *Œuvrer pour la paix, la sécurité et la stabilité. L'Union européenne dans le monde*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2005.

Conseil de l'Union européenne, Secrétariat Général DG F Communication, *Vivre dans un espace de liberté, sécurité et justice*, janvier 2005.

Cretin Thierry, « Les mafias, actrices discrètes et performantes du champ international illicite », *l'ena hors les murs*, janvier-février 2007, n° 368, pp. 4-6.

Ferenczi Thomas, « L'Allemagne, le Portugal et la Slovénie veulent renforcer les pouvoirs d'Europol », *Le Monde*, jeudi 4 janvier 2007.

Genson Roland et Zanders Patrick, « Le développement de la coopération policière dans l'Union européenne, quel avenir pour Europol ? », *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, n° 504, 2007, janvier, pp. 5-13.

Habermas Jurgen, dans *Le Monde*, « Construire une Europe politique », *Le Monde*, jeudi 28 décembre 2006, p. 17.

Haenel Hubert, « Justice et sécurité en Europe : comment progresser ? » *Rapport d'information du Sénat de la délégation pour l'Union européenne*, Paris, Sénat, 2006.

Hubert Cécile et Decker de Stijn, « Politique européenne de migration : quels chantiers pour une meilleure intégration », *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, n° 507, 2007, avril.

Jalabad, « Reflet de la faiblesse de l'Etat afghan, la production d'opium pourrait battre un record en 2007 », *Le Monde*, mardi 10 avril 2007.

Labayle Henri, « Le bilan de Tampere et l'espace de liberté sécurité et justice de l'Union européenne », *Cahiers de droit européen*, vol. XLI, n° 5-6, 2004, pp. 591-661.

Moreillon Laurent et Willi-Jayet Aline, *Coopération judiciaire pénale dans l'Union européenne*, Genève : Helbing & Lichtenhahn, Bruxelles, Bruylant, Paris, 2005.

Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT), *Rapport annuel 2006. Etat du phénomène de la drogue en Europe*, Lisbonne, OEDT, 2006, pp.11-12.

Rodier Claire, "Analyse de la dimension externe des politiques d'asile et d'immigration de l'UE - synthèse et recommandations pour le Parlement européen", 8 juin 2006.

Sturlèse Bruno, *L'Europe de la Justice et la Constitution européenne*, Paris, PUF, 2005.

Thomas Isabelle, « La mise en œuvre en droit européen des dispositions internationales de lutte contre le terrorisme », *Revue générale de droit international public*, n° 2, 2004, pp. 463-480.

Annexes

Annexe 1 : Liste des personnes rencontrées

Secrétariat Général des affaires européennes :

Caroline BELOT, chef du secteur « Libre circulation des personnes »

Cécile GUICHARD, adjointe au chef du secteur « Libre circulation des personnes »

Commission européenne :

Peter BOSCH, Chef du secteur des relations extérieures à la Direction Générale Justice, Liberté et Sécurité

Ministère des Affaires étrangères de la France :

Pascal BRICE, Sous-directeur des affaires communautaires internes à la Direction de la Coopération européenne

Cyrille BAUMGARTNER, rédacteur à la Sous-direction des affaires communautaires internes de la Direction de la Coopération européenne

Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne :

Pierre SELLAL, Ambassadeur, Représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne

Daniel LECRUBIER, chef du service Justice, et Affaires Intérieures de la Représentation permanente

Gilbert ELKAIM, Conseiller affaires intérieures (asile, immigration) au service Justice et Affaires Intérieures

François-Xavier BOURGES, Colonel de gendarmerie, Conseiller JAI (sécurité de l'espace européen, drogue, évaluation, protection civile, Coordination avec la PESC/PESD) au service Justice et Affaires Intérieures

Conseil de l'Union européenne :

Gilles de KERCHOVE D'OUSSELGHEM, Directeur à la Direction Générale H Justice et Affaires intérieures au Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne

Olivier BARDIN, expert national détaché, Direction Générale H, Justice et Affaires Intérieures au Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne

*Annexe 2 : Stratégie relative à la dimension extérieure de la JAI :
liberté, sécurité et justice au niveau mondial*



**CONSEIL DE
L'UNION EUROPÉENNE**

**Bruxelles, le 6 décembre 2005 (08.12)
(OR. en)**

15446/05

**JAI 488
RELEX 741**

NOTE POINT "A"

de: la présidence

au: Conseil

n° doc. préc.: 14366/3/05 REV 3 JAI 417 RELEX 628

Objet: Stratégie relative à la dimension extérieure de la JAI: liberté, sécurité et justice au
niveau mondial

Le 1^{er} décembre 2005, le Conseil "Justice et affaires intérieures" a approuvé la stratégie citée en
objet et a décidé de la transmettre au Conseil "Affaires générales" pour adoption.

I. Le défi: principales priorités thématiques

1. Afin de répondre aux attentes de ses citoyens, l'Union européenne doit faire face aux menaces que le terrorisme, la criminalité organisée, la corruption et la drogue font peser sur la sécurité et relever le défi de la gestion des flux migratoires. Pour que son action dans ce domaine soit efficace, l'UE doit collaborer avec les pays tiers. Dans un monde de plus en plus interconnecté, ce type de collaboration aura une importance croissante. L'UE devrait donc faire de la JAI une priorité essentielle de ses relations extérieures et veiller à adopter une approche coordonnée et cohérente. La mise en place de l'espace de liberté, de sécurité et de justice ne pourra être menée à bien que si elle s'appuie sur un partenariat avec les pays tiers portant sur les questions relatives, notamment, au renforcement de l'État de droit et à la promotion du respect des droits de l'homme et des obligations internationales.
2. Les atrocités terroristes commises récemment à Bali, à Madrid, à Londres et à Amman ont mis en évidence qu'il n'y a plus lieu de faire de distinction entre la sécurité des citoyens selon qu'ils se trouvent à l'intérieur ou à l'extérieur de l'Union européenne et que le terrorisme revêt un caractère de plus en plus international. La coopération internationale en matière de lutte contre le terrorisme est une composante des relations extérieures de l'Union. Toutefois, eu égard à la nature évolutive de la menace, l'Union devrait s'efforcer d'atteindre l'ensemble des objectifs prévus dans sa stratégie de lutte contre le terrorisme - de la prévention de la radicalisation à l'amélioration des réponses à apporter aux attentats - tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de ses frontières. Il est également essentiel d'améliorer l'échange d'informations avec tous les pays, afin d'identifier les terroristes, de désorganiser leurs activités et de les traduire en justice. L'ensemble de la stratégie de l'UE en matière de lutte contre le terrorisme sera caractérisé par un élément commun: l'action par le biais d'organisations internationales et en collaboration avec les pays tiers.
3. Les formes graves et organisées de criminalité franchissent de plus en plus les frontières de l'UE en tirant profit de la circulation des personnes, des biens et des capitaux au niveau mondial. Les êtres humains paient un lourd tribut à ce titre. Europol estime que 100 000 femmes par an sont victimes de la traite des êtres humains au sein de l'UE et que le trafic de drogues provenant de l'extérieur de l'Union provoque de graves problèmes sur le plan social, ainsi qu'en termes de santé et de criminalité. Dans le même temps, de nombreux pays se laissent souvent entraîner dans la spirale de la pauvreté, de la criminalité organisée, de la

corruption et de l'instabilité. Dans les pays producteurs de drogue, en particulier, il convient de prendre des mesures visant à développer la capacité et la volonté de mettre un terme au trafic de drogues et de lutter contre la production de drogue. À ce titre, l'UE doit collaborer efficacement avec les pays tiers, en vue d'arrêter les criminels, de déstabiliser leurs organisations et les réseaux de financement et d'assurer l'accès à la justice à leurs victimes. Parallèlement, l'UE doit s'attaquer aux facteurs sous-jacents qui permettent à la criminalité organisée d'exercer ses activités à travers les frontières extérieures de l'UE et d'en tirer parti, y compris en supprimant les obstacles à la coopération judiciaire en matière pénale et, le cas échéant, civile.

4. L'augmentation des migrations au niveau mondial, y compris le problème de l'immigration illégale, constituent des défis particuliers. Le tissu économique et social de l'UE repose sur la circulation des personnes au niveau mondial à des fins de voyage, d'emploi et d'études. À condition d'être gérée de manière efficace, la migration peut avoir des effets positifs considérables tant pour les pays d'accueil et les pays d'origine que pour les migrants eux-mêmes et, dans ce contexte, les travaux menés par l'UE sur les migrations économiques revêtent de l'importance. Il est toutefois essentiel de lutter contre l'immigration clandestine et la traite des êtres humains et de protéger les droits fondamentaux des migrants. Chaque année, les décès de migrants, qui périssent en mer en tentant de traverser la Méditerranée ou qui, étant tombés entre les mains de trafiquants, meurent étouffés dans des camions, mettent en évidence le côté tragique de l'immigration illégale vers l'UE. Les réfugiés vivent des situations encore plus dramatiques dans les pays d'origine et de transit situés en dehors de l'UE. Il ne faut pas non plus sous-estimer les pressions qu'exerce l'immigration illégale sur les communautés à l'intérieur de l'UE. Par conséquent, assurer une meilleure gestion des flux migratoires constitue un objectif prioritaire pour les États membres.
5. Il est impossible d'affronter ces problèmes uniquement au sein de l'UE. Il appartient à l'UE de prendre des mesures afin de tirer le meilleur parti de la migration légale et, le cas échéant, d'agir de manière précoce pour encourager et améliorer l'intégration des migrants. Ces mesures devraient notamment être destinées à promouvoir la mise en place de moyens plus sûrs, plus simples et moins coûteux pour transférer les rémunérations des travailleurs immigrés vers leurs pays d'origine et à renforcer leur impact sur le développement, à faciliter le rôle joué par les membres de la diaspora en tant qu'agents de développement dans leur pays d'origine, à explorer les options en matière de migration temporaire et circulaire, et à atténuer les conséquences de la perte de compétences dans les secteurs vulnérables. L'UE doit poursuivre son action tant à court terme qu'à long terme afin de s'attaquer aux flux migratoires illégaux et à leurs causes sous-jacentes, en collaboration étroite avec les pays tiers. Dans ce cadre, il faudrait notamment s'efforcer d'intensifier les contrôles aux frontières, d'améliorer la sécurité des documents de voyage et de lutter contre les filières d'immigration clandestine et la traite des êtres humains. Ces mesures doivent s'accompagner d'accords de réadmission qui

garantissent le retour des immigrants illégaux, la priorité étant de conclure les accords envisagés et de mettre en œuvre les accords existants. L'UE devrait, par son action, encourager la coopération dans ce domaine, témoignant ainsi de l'importance de premier plan que revêtent ces questions pour l'UE et ses États membres. Il conviendrait également de prendre des dispositions pour renforcer la protection des réfugiés dans les régions d'origine et de transit, et de mettre en place des solutions durables à cet égard. L'UE doit également tout mettre en œuvre pour rendre ses politiques de migration et de coopération au développement plus cohérentes, afin d'agir sur les causes structurelles (y compris les conflits) de la mobilité des personnes, et il faut aussi s'associer aux travaux des organisations internationales compétentes dans ce domaine, notamment les Nations unies. Des travaux en ce sens sont en cours, comme il ressort des conclusions du Conseil sur les migrations et les relations extérieures.

6. Il est primordial de lutter contre la mauvaise gestion des affaires publiques et la déliquescence des États dans les pays tiers si l'on souhaite briser le cercle vicieux des conflits, de la pauvreté et de l'instabilité. Dans ce cadre, il y a un lien important entre la JAI, d'une part, et la PESC, la PESD et les politiques de développement de l'UE, d'autre part. La compétence de l'UE en matière policière et judiciaire, par exemple, est essentielle pour la reconstruction et la transformation d'institutions répressives faibles et de systèmes judiciaires défailants. Il importe également que les opérations de gestion de crises menées par l'Union européenne, et notamment les opérations de gestion civile de crises s'attaquent à des problèmes tels que la criminalité organisée et la corruption.
7. Poursuivre le développement de la dimension extérieure de l'UE pour tenir compte des objectifs de l'espace de liberté, de sécurité et de justice cadre avec les objectifs qui ont été fixés dans la stratégie européenne de sécurité⁴⁰ et contribue à leur réalisation. Dans une économie de plus en plus mondialisée, une coopération efficace avec les pays tiers sur les questions JAI va également dans le sens des objectifs économiques et commerciaux de l'UE, en créant un climat politique et juridique propice au développement économique et au développement des liens commerciaux internationaux.

⁴⁰ Doc. 15895/03.

II. Principes sous-jacents

8. En établissant des relations avec les pays tiers concernant les questions JAI, l'UE a pour objectif de répondre aux besoins de ses citoyens, en prenant comme point de départ la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice. En s'engageant sur cette voie, l'UE profite de ces relations pour traiter les problèmes à la source par le biais de mesures visant à renforcer les capacités des pays tiers et à promouvoir un environnement mondial plus sûr, fondé sur des règles.
9. Dans la poursuite de ses objectifs en matière de JAI, l'Union européenne devrait s'inspirer de l'expérience acquise à ce jour et adopter les principes ci-après.
 - L'action de l'UE est plus efficace lorsqu'elle est basée sur un partenariat avec les pays tiers pour faire face aux problèmes communs et atteindre des objectifs politiques identiques.
 - L'UE devrait mettre à profit les relations importantes qu'elle entretient avec les pays tiers pour les inciter à adopter et à mettre en œuvre les normes et obligations internationales dans le domaine de la JAI. Ces pays devraient avoir conscience du fait que leur niveau de coopération pourrait avoir un effet positif sur la nature de leurs relations avec l'UE, eu égard à l'importance de premier plan que revêtent ces questions pour l'UE et ses États membres.
 - L'UE doit adopter une approche différenciée et souple à l'égard de chaque région et pays tiers, en réalisant notamment une évaluation multidisciplinaire des besoins qui reconnaît l'importance de collaborer avec les voisins de l'UE pour des raisons de proximité.
 - Les priorités en matière d'engagement futur devraient être dictées tant par les objectifs de politique intérieure que par les objectifs de politique extérieure de l'UE. Le large éventail d'instruments dont l'UE dispose devrait être coordonné entre les piliers (Communauté, PESC, PESD, JAI), afin d'apporter une réponse cohérente et adaptée à chaque situation.
 - Les États membres devraient, au besoin, mobiliser leurs ressources politiques, financières et opérationnelles considérables afin d'œuvrer, aux côtés de la Communauté et de l'Union, à la réalisation d'objectifs communs. Les États membres et la Commission devraient veiller à assurer la pleine coordination et la totale complémentarité de leurs activités et de leurs programmes d'aide afin d'éviter les doubles emplois. La Commission a un rôle clé à jouer dans les domaines qui relèvent de sa compétence.
 - Toutes les actions devraient faire l'objet d'une évaluation et d'un suivi adéquats.

II. Mécanismes et instruments de mise en oeuvre

10. Il existe un certain nombre de mécanismes auxquels l'UE peut avoir recours pour répondre efficacement au vaste défi décrit ci-dessus. Ces mécanismes, qui dépendent de la nature des relations que l'UE entretient avec le pays ou la région concerné, évolueront également avec le temps.
 - La perspective de l'élargissement constitue un moyen efficace pour qu'un pays candidat ou un pays ayant une perspective européenne s'aligne sur les normes de l'UE en matière de justice et d'affaires intérieures, que ce soit par l'adoption et la mise en œuvre de l'acquis ou par des améliorations en termes de contacts et de coopération opérationnels.
 - La politique européenne de voisinage offre un cadre de coopération cohérent avec les pays qui ont une frontière commune avec l'UE. Les plans d'action conclus avec les pays en question comportent un important volet JAI, dont la mise en œuvre devrait constituer une priorité politique.
 - Le partenariat stratégique conclu avec les États-Unis et, plus largement, le dialogue transatlantique ont ouvert de nouvelles perspectives depuis le 11 septembre 2001, avec un programme de plus en plus important, et qui continuera plus que probablement à s'étoffer, en matière de coopération dans le domaine de la sécurité.
 - La coopération avec la Russie a conduit à la mise en place d'un espace commun de liberté, de sécurité et de justice, qui prévoit un programme de coopération ambitieux pour les cinq prochaines années.
11. Il y a, en outre, de nombreux exemples de questions JAI pour lesquelles l'UE doit adopter une approche axée sur la résolution des problèmes et travailler plus étroitement avec le reste du monde, notamment pour la lutte contre le terrorisme avec l'Afrique du Nord, le Moyen-Orient, les pays du Golfe et l'Asie du Sud-Est, pour la coopération dans la lutte contre les stupéfiants avec l'Afghanistan et ses voisins ou avec l'Amérique latine et les Caraïbes, ou encore pour les questions de migration et la protection des réfugiés en Afrique sub-saharienne et dans d'autres régions.

12. Il est nécessaire d'améliorer l'efficacité de la mise en œuvre. L'UE devrait, pour ce faire, prendre certaines mesures spécifiques, en particulier:
- veiller à ce que son engagement politique vis-à-vis des pays souhaitant resserrer leur partenariat couvre tout l'éventail des questions de liberté, de sécurité et de justice (par exemple, lutte contre le terrorisme, criminalité organisée, corruption, drogue, gestion des migrations, droits de l'homme, accès à la justice);
 - travailler avec des groupements régionaux établis (par exemple, Euromed, les Balkans occidentaux, l'Union africaine, l'Amérique latine et les Caraïbes, l'Asie du Sud-Est, le Conseil de coopération du Golfe, la mer Noire), étant donné que les questions JAI ont souvent un caractère régional, ainsi qu'avec des groupes de pays se situant le long d'itinéraires connus, par exemple les pays d'origine et de transit pour les migrants ou les pays de production et de trafic pour la drogue;
 - s'associer aux travaux des organisations internationales, en particulier les Nations unies et le Conseil de l'Europe, afin de contribuer à un multilatéralisme effectif et à la promotion des normes internationales, par exemple, en apportant une contribution de la Communauté aux travaux menés dans le cadre du système des Nations unies concernant la gouvernance globale pour les questions liées à la migration et en participant aux travaux menés actuellement au sein du HCR sur la protection des réfugiés ou concernant la lutte contre le terrorisme au sein de la Direction exécutive du comité contre le terrorisme (DECT) des Nations unies;
 - développer sa capacité technique à mener un dialogue efficace avec les pays tiers en vue de conclure et de mettre en œuvre des accords pratiques, par exemple pour la réadmission des immigrants clandestins;
 - des agences de l'UE, telles que Europol, Eurojust et l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, ainsi que les réseaux d'officiers de liaison des États membres devraient être chargés de promouvoir une coopération opérationnelle appropriée avec les pays prioritaires;
 - sous réserve des discussions plus larges qui portent sur les perspectives financières, les instruments pertinents dans le domaine des relations extérieures devraient prévoir un financement adéquat et destiné spécifiquement aux priorités JAI, notamment un programme thématique relatif à la coopération en matière de migration et d'asile, et être suffisamment souples pour que des fonds puissent être décaissés rapidement en cas de besoin urgent. Le financement apporté par l'UE et son expertise constituent un soutien important au renforcement des institutions et des capacités dans les pays tiers et ce, dans toute une série de domaines liés à la JAI, depuis le maintien de l'ordre jusqu'aux contrôles aux frontières: il devrait continuer à en être ainsi pour les nouveaux plans d'action par pays et pour les futures initiatives de partenariat régional.

IV. Structures et procédures de l'UE

13. Dès lors que la construction d'un espace de liberté, de sécurité et de justice figure au premier rang des préoccupations politiques des États membres de l'UE, il faut veiller à ce que les questions JAI bénéficient d'un degré de priorité comparable dans le cadre de l'action extérieure de l'UE. Pour ce faire, l'UE doit agir de manière coordonnée et cohérente dans ses relations avec les pays tiers. Actuellement, les questions JAI ne sont pas traitées avec autant de cohérence qu'on pourrait le souhaiter. Bien que des résultats positifs aient été enregistrés dans certains domaines, dans d'autres, les questions essentielles n'ont pas progressé. Afin de remédier à cette situation, trois mesures doivent être prises.
- La Commission et le Secrétariat du Conseil suivront de façon systématique les progrès accomplis dans le volet JAI dans le cadre de l'action extérieure et feront rapport aux Conseils JAI et CAGRE tous les dix-huit mois, le premier rapport devant être établi d'ici décembre 2006. Les ministres trouveront dans ce rapport régulier: i) une évaluation globale de l'efficacité de la coopération politique, technique et opérationnelle avec les pays tiers sur les questions JAI au cours de la période écoulée; ii) des suggestions concrètes pour la définition de priorités géographiques et/ou thématiques en vue d'actions futures; iii) des propositions de mesures, d'ordre politique ou technique, visant à améliorer la coopération avec des pays ou des régions donnés. Ce rapport devrait s'appuyer sur d'autres mécanismes de rapport existants;
 - En vue de compléter cette procédure d'évaluation globale, et en fonction des priorités spécifiques qui auront été recensées dans le rapport susmentionné et approuvées comme telles par le Conseil, ce dernier arrêtera un nombre limité de documents axés sur des mesures couvrant un pays, une région ou un thème prioritaire donné. Ces documents devraient comporter: i) une analyse de la question et des objectifs de l'UE en se fondant sur les informations pertinentes fournies par les institutions de l'UE (par exemple, la Commission, Europol, Eurojust, le Centre de situation, l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne) et les États membres; ii) un résumé des mesures mises en œuvre tant par la Commission que par les États membres; iii) le recensement de ce qui doit être fait aux niveaux politique, technique et opérationnel afin de réaliser les objectifs de l'UE. Ces documents axés sur des mesures seront élaborés par la présidence, en collaboration avec le Secrétariat du Conseil et la Commission, avec l'appui, en particulier, de groupes d'États membres intéressés ainsi qu'avec la participation des groupes de travail et comités fonctionnels et géographiques compétents. Les conclusions de ces documents devraient guider la politique de l'UE dans le domaine des relations extérieures avec les pays et régions tiers, et être complétées par des mesures prises par les États membres et les instances compétentes de l'UE. Le cas échéant, les conclusions recommandant l'élaboration de mesures devraient être établies en partenariat avec les pays ou régions concernés.
 - Tout en reconnaissant l'ampleur des travaux actuellement entrepris sur d'autres questions géographiques et thématiques importantes, en 2005 et 2006, et dans la perspective du premier rapport global portant sur une période de dix-huit mois, l'UE devrait faire progresser les travaux relatifs aux documents axés sur des mesures en ce qui concerne les questions spécifiques ci-après:
 - renforcer la coopération avec l'Afrique du Nord dans la lutte contre le terrorisme (tout en notant qu'il convient de poursuivre les travaux menés avec d'autres pays tiers prioritaires en matière de terrorisme);

- améliorer la coopération en matière de criminalité organisée, de corruption, d'immigration illégale et de lutte contre le terrorisme entre l'UE, les Balkans occidentaux et les pays concernés qui participent à la PEV;
- accroître le soutien de l'UE à la lutte contre la production de drogue en Afghanistan et le trafic au départ de ce pays, y compris les voies de transit, en se basant sur les conclusions du Conseil et la matrice d'assistance de l'UE qui doit être soumise à l'examen du Conseil JAI en décembre 2005 (tout en notant qu'il importe de poursuivre la coopération avec l'Amérique latine et les Caraïbes sur les questions liées à la drogue);
- développer et renforcer le dialogue et la coopération sur les questions de migration avec les pays d'origine et de transit en Afrique (comme cela a été discuté lors du Sommet tenu à Hampton Court - un document doit être présenté lors du Conseil de décembre 2005);
- mettre en œuvre avec la Russie l'espace commun de liberté, de sécurité et de justice.

14. Le Coreper demeurera l'organe qui sera chargé, au niveau interpilliers, de garantir la cohérence des travaux du Conseil dans ce domaine. Les groupes de travail et comités géographiques et fonctionnels compétents pour les questions JAI et de relations extérieures seront consultés en temps voulu sur les sujets qui les concernent; ils coordonneront également leurs travaux, le cas échéant par des réunions conjointes organisées sur une base ad hoc, afin de traiter les questions importantes, notamment les travaux liés aux priorités spécifiques définies plus haut.

