COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 6.4.2005
COM(2005) 124 final

2005/0034 (CNS)
2005/0035 (CNS)

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

établissant un programme-cadre «Sécurité et protection des libertés» pour la période 2007-2013

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

établissant le programme spécifique «Prévention, préparation et gestion des conséquences en matière de terrorisme», pour la période 2007-2013

Programme général «Sécurité et protection des libertés»

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

établissant le programme spécifique «Prévenir et combattre la criminalité» pour la période 2007-2013

Programme général «Sécurité et protection des libertés»

(présentée par la Commission)

{SEC(2005) 436}

COMMUNICATION DE LA COMMISSION
AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

établissant un programme-cadre «Sécurité et protection des libertés»
pour la période 2007-2013

La communication établissant un programme-cadre «Sécurité et protection des libertés» relève d'un ensemble cohérent de propositions visant à doter l'espace de liberté, de sécurité et de justice d'une base adéquate au titre des perspectives financières 2007-2013. Il convient, en effet, de promouvoir de concert et avec le même degré d'intensité ces trois objectifs-clés que sont la liberté, la sécurité et la justice, dans le cadre d'une approche ainsi équilibrée, fondée sur les principes démocratiques, le respect des libertés et droits fondamentaux et l'état de droit. Chacun de ces objectifs fait l'objet d'un programme-cadre assurant la cohérence nécessaire entre les interventions qui s'imposent dans chaque domaine d'action et liant clairement les finalités politiques aux ressources disponibles. Simplifiant et rationalisant considérablement le soutien financier actuel à la liberté, à la sécurité et à la justice, une telle structure permettra en outre une plus grande souplesse dans la fixation des priorités et renforcera globalement la transparence.

1. INTRODUCTION

Dans ses communications exposant ses orientations stratégiques pour la définition des perspectives financières 2007-2013[1], la Commission a déjà mis l'accent sur l'objectif consistant à soutenir le développement de l'espace de liberté, de sécurité et de justice par des ressources financières adéquates, inscrites dans une nouvelle rubrique intitulée «Citoyenneté, liberté, sécurité et justice». Le programme-cadre «Sécurité et protection des libertés» est proposé dans cette optique, conformément aux objectifs fixés par le Conseil européen.

La liberté ne s'apprécie qu'en situation de sécurité garantie par la loi. Or les libertés et droits des citoyens ne peuvent être garantis que s'ils sont suffisamment protégés contre la criminalité, qui menace aussi plus largement la société démocratique et l'état de droit.

Si les États membres prennent leurs responsabilités pour assurer la liberté et la sécurité de tous dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice, il n'en incombe pas moins aux institutions européennes de s'attaquer aussi aux risques de sécurité qui menacent le quotidien des citoyens. La protection de la vie et des biens des citoyens est une mission essentielle, qui légitime l'action des pouvoirs publics. Les citoyens attendent d'ailleurs que les menaces pesant sur leur santé et leur sécurité soient aussi combattues au niveau européen. Dans une Europe sans frontières, la question de la liberté donne, en outre, à l'Union une responsabilité particulière.

[1] Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen: «Construire notre avenir commun – Défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie – 2007-2013» - COM(2004) 101 du 10.2.2004. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen: «Perspectives financières 2007-2013» - COM(2004) 487 du 14.7.2004.

Le terrorisme et les autres formes de criminalité menacent potentiellement chaque citoyen de l'Union. Les attentats terroristes n'affectent pas seulement le pays particulier dans lequel ils ont lieu, mais l'Union européenne dans son ensemble, car ils attaquent les valeurs-mêmes sur lesquelles celle-ci est fondée. Le crime organisé et le terrorisme étant, depuis longtemps, identifiés comme de graves menaces pour la sécurité européenne (notamment dans la stratégie européenne de sécurité, du 12 décembre 2003), la responsabilité de l'Union s'étend à l'amélioration de la prévention et à la lutte contre la criminalité en général. L'article 29 du traité sur l'Union européenne donne à celle-ci le mandat clair d'offrir aux citoyens un niveau élevé de sécurité par la prévention de la criminalité, organisée ou non, et la lutte contre ce phénomène, en particulier le terrorisme, la traite des êtres humains et les crimes contre les enfants, le trafic de drogues, le trafic d'armes, la corruption et la fraude, grâce à une coopération plus étroite entre les forces de police, les autorités douanières et les autres autorités compétentes.

La constatation d'un besoin important de mesures dans ce domaine d'action a conduit à un processus dans le cadre duquel le rôle de l'Union n'a cessé de se renforcer. Les travaux menés au titre du plan d'action dit de Vienne[2] et les orientations impulsées par le Conseil européen de Tampere de 1999 ont été couronnés de succès. Si, durant la phase de mise en place de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, l'Union s'est concentrée sur l'action législative appuyée par un soutien financier relativement modeste, son intervention doit désormais entrer dans une phase où les préoccupations d'ordre opérationnel prédominent davantage. Eu égard notamment aux menaces terroristes, les questions de sécurité ont acquis une urgence nouvelle, qui rend nécessaire une approche plus opérationnelle et plus intégrée.

Sur la base du programme de la Haye adopté par le Conseil européen en novembre 2004 et dans la perspective du traité établissant une constitution pour l'Europe, la prévention du terrorisme et des autres formes de criminalité et la lutte contre ces phénomènes devront être encore renforcées et étendues au niveau européen. Il s'agit notamment d'intensifier et de rationaliser les efforts des États membres, en mettant davantage l'accent sur l'application correcte des mesures de nature législative et politique. Si l'on veut que l'Union européenne apporte ici une valeur ajoutée, il convient de veiller tout particulièrement à ce qu'elle agisse comme un catalyseur: en soutenant la coopération, elle accroîtra la prise de conscience de l'existence de problématiques, menaces et autres enjeux communs aux États membres, mais aussi de valeurs partagées par tous, facilitant ainsi l'émergence d'approches communes dans des domaines touchant traditionnellement de très près à leur souveraineté nationale. En outre, le soutien financier peut assurer un partage équitable des responsabilités entre les États membres, de telle sorte que leur solidarité mutuelle s'en trouve renforcée et le rapport coûts-résultats globalement amélioré du fait de l'approche paneuropéenne retenue.

2. LA PROPOSITION DE PROGRAMME-CADRE «SECURITE ET PROTECTION DES LIBERTES»

2.1. Objectifs et structure du programme

Pour relever les défis exposés ci-dessus, il est proposé d'établir un programme-cadre intitulé «Sécurité et protection des libertés». Ce programme a pour premier objectif «d'assurer une

[2] JO C 19 du 23.1.1999, p. 1.

coopération opérationnelle efficace dans la lutte contre le terrorisme, y compris les conséquences de ce phénomène, contre la criminalité organisée et la criminalité générale, d'encourager le renseignement à l'échelon européen et de renforcer la prévention de la criminalité et du terrorisme, de façon à promouvoir des sociétés sûres, fondées sur l'état de droit».

Se fondant sur le programme de la Haye et sur une nouvelle analyse des besoins futurs dans le domaine de la sécurité, la Commission estime que le programme-cadre devrait, en particulier, poursuivre les objectifs spécifiques suivants:

– premièrement, il convient de continuer à promouvoir et à développer, par les interventions financières, la coordination, la coopération et la compréhension mutuelle entre services répressifs, autres autorités nationales et services compétents de l'Union européenne. Dans le cadre de ces activités-clés, une attention particulière devra être consacrée à l'amélioration de l'accessibilité, de l'échange et de la gestion des informations et du renseignement aux fins du maintien de l'ordre, le tout étant assorti de mesures adéquates, saines et transparentes sur la protection des données. La qualité et l'efficacité de l'application de la législation dans tous les États membres devraient s'en trouver renforcées. Un autre élément important consistera à évaluer les mesures législatives et politiques, tant existantes que futures, arrêtées au niveau européen, y compris au regard de leur mise en œuvre et de leur efficacité;

– deuxièmement, il faut mettre davantage l'accent sur la promotion et le développement de partenariats et stratégies public-privé en matière de prévention de la criminalité, de statistiques et de criminologie, ainsi qu'en matière de protection des victimes et témoins d'actes criminels. À cet égard, les principaux objectifs seront d'instaurer un dialogue constructif entre les parties prenantes des secteurs public et privé (services répressifs, administration, entreprises et organisations de victimes, entre autres), de mettre en place une base statistique ad hoc et de favoriser une meilleure compréhension des phénomènes criminels. Si l'on veut apporter une réponse globale, appropriée et équilibrée aux diverses formes de criminalité, il est nécessaire qu'à long terme, la prévention de la criminalité devienne horizontale, c'est-à-dire fasse partie intégrante de la conception et de la mise en œuvre d'autres politiques, dans tous les États membres;

– troisièmement, la nécessité d'une approche coordonnée des États membres en matière de prévention des menaces terroristes potentielles et réelles, de préparation à cet égard et de gestion des crises et de leurs conséquences devient de plus en plus pressante. Sur le volet «préparation», le programme vise, en particulier, à promouvoir et à soutenir un partage de savoir-faire, d'expériences et de normes concernant la protection des infrastructures critiques, notamment par une estimation des risques et des besoins et l'élaboration de normes de sécurité communes, ainsi qu'à en permettre l'évaluation. Sur le volet «gestion des crises et de leurs conséquences», le programme vise à promouvoir et à permettre l'élaboration et la mise en œuvre de dispositifs européens de gestion des crises à la fois intégrés et efficaces, garants d'une coopération et d'un échange d'informations immédiats et effectifs entre les services répressifs, de sécurité et de protection civile.

Ces objectifs ont des bases juridiques différentes dans les traités. D'un côté, le maintien de l'ordre, la coopération policière et la prévention de la criminalité en général relèvent du titre VI du traité sur l'Union européenne (articles 29 à 42). De l'autre, la préparation aux

attaques terroristes et la gestion de leurs conséquences doivent être considérées comme un volet distinct, complémentaire des mesures générales de protection civile, qui relèvent du traité instituant la Communauté européenne (article 3, paragraphe 1, point u). Étant donné ces bases juridiques fondamentalement différentes, le programme-cadre devra être composé de deux instruments juridiques différents.

Le premier de ces instruments, qui sera fondé sur l'article 30 et l'article 34, paragraphe 2, point c), du traité sur l'Union européenne, sera consacré à la prévention de la criminalité et à la lutte contre ce phénomène. Il s'agit d'un programme axé sur trois thématiques: maintien de l'ordre; prévention de la criminalité et criminologie; protection des témoins et des victimes. Le second instrument traitera de prévention, de préparation et de gestion des conséquences en matière de terrorisme; il sera fondé sur l'article 308 du traité instituant la Communauté européenne[3].

Dans nombre de ces domaines, la Commission a récemment présenté des stratégies et propositions détaillées. On citera en particulier ses quatre communications du 20 octobre 2004 sur le terrorisme[4], sa communication relative à l'échange d'informations et à la coopération concernant les infractions terroristes[5], sa communication intitulée «Renforcer la coopération policière et douanière dans l'Union européenne»[6] et sa communication intitulée «Vers un renforcement de l'accès à l'information par des autorités responsables pour le maintien de l'ordre public et pour le respect de la loi»[7]. La Commission a aussi sollicité l'avis des États membres et d'experts au cours de diverses réunions d'experts portant sur des sujets liés et elle continuera à le faire.

2.2. La valeur ajoutée européenne

En agissant comme un catalyseur, le programme-cadre «Sécurité et protection des libertés» apportera une valeur ajoutée aux mesures nationales déjà mises en œuvre dans ce domaine: en soutenant la coopération, l'UE accroîtra la prise de conscience de l'existence de problématiques et valeurs communes aux États membres, facilitant ainsi l'émergence d'approches communes, y compris en termes de législation. Cela suppose de mettre en œuvre les objectifs politiques convenus au niveau européen et de promouvoir leur traduction en politiques nationales, d'encourager la transposition et l'application uniformes de la législation communautaire dans toute l'Union européenne, de favoriser les mécanismes de coopération et de coordination et de développer les partenariats public-privé.

Un ensemble de critères d'évaluation communs sera appliqué à tous les volets de l'action européenne, afin d'apprécier sa valeur ajoutée par rapport au type d'effet recherché par le programme-cadre, dans l'intérêt de sociétés sûres. Ces critères sont notamment les suivants:

– ne soutenir que les activités nécessaires au niveau européen pour promouvoir les objectifs, la législation et les mécanismes de mise en œuvre de l'Union européenne;

---

3 Certains actes communautaires, comme la décision du Conseil instituant un mécanisme communautaire visant à favoriser une coopération renforcée dans le cadre des interventions de secours relevant de la protection civile (JO L 297 du 15.11.2001), sont fondés sur cet article.

4 Communications COM(2004) 698 «Attaques terroristes: prévention, préparation et réponse», COM(2004) 700 sur le financement du terrorisme, COM(2004) 701 sur la préparation et la gestion des conséquences et COM(2004) 702 sur la protection des infrastructures critiques.

5 COM(2004) 221.

6 COM(2004) 376.

7 COM(2004) 429.

– soutenir les activités complémentaires de celles financées au niveau national;

– renforcer les échanges nationaux au niveau européen, de façon à créer des effets de synergie et à réaliser des économies d'échelle;

– associer activement les représentants des États membres et autres parties intéressées à la mise en œuvre du programme, de façon à maximiser sa complémentarité avec les mesures existantes.

2.3. Complémentarité avec d'autres instruments et mesures

En vue de bénéficier d'effets de synergie, le programme-cadre complètera les activités des organismes compétents dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice. L'office de police européen Europol jouera un rôle croissant en matière de prévention, de détection et d'investigation de la criminalité, y compris le terrorisme. Dans un proche avenir, ses ressources financières pourraient être tirées du budget communautaire. Les projets nationaux et transnationaux mis en œuvre dans le cadre du programme «Prévenir et combattre la criminalité» devront renforcer et compléter les activités d'Europol, et non dupliquer les efforts, conformément aux programmes de travail annuels fixés pour les deux instruments du programme-cadre et aux critères généraux d'attribution visant à garantir la valeur ajoutée européenne. Il va sans dire que les mesures que la Commission arrêtera en vertu du programme-cadre respecteront pleinement les prérogatives d'Europol. Des principes équivalents seront appliqués aux mesures de formation dévolues, au titre des programmes, au Collège européen de police (CEPOL), dont il est prévu qu'il sera financé par le budget communautaire.

En outre, la pleine complémentarité avec d'autres programmes communautaires sera assurée. Le futur 7e programme-cadre de recherche et de développement technologique permettra ainsi d'apporter un large soutien à la recherche sur la sécurité, y compris sur des sujets comme le maintien de l'ordre, la prévention du terrorisme ou du crime organisé et la protection de la vie privée et des infrastructures critiques en matière d'information. Les projets de recherche sur la sécurité mis en œuvre au titre de ce 7e programme-cadre se concentreront sur les technologies (de la recherche fondamentale à la recherche préconcurrentielle), mais couvriront aussi la recherche «soft» (par exemple, sur les questions socio-économiques). Pour sa part, le programme-cadre «Sécurité et protection des libertés» sera axé, d'une part, sur le financement d'études spécifiques et ciblées portant sur des questions comme le soutien à apporter aux politiques menées et, d'autre part, sur la mise en œuvre ou l'adaptation des technologies à cet effet. Dans certains cas, il apparaît nécessaire d'apporter, à court terme, des réponses concrètes à des besoins spécifiques – soit de mettre en œuvre un projet à la fois concret et spécifique. C'est pourquoi le programme-cadre «Sécurité et protection des libertés» financera un petit nombre d'activités visant directement à la mise en place de tels projets, y compris des projets de recherche. Des statistiques sur la criminalité seront enfin élaborées en collaboration avec les États membres, en recourant, si nécessaire, au programme statistique communautaire.

S'agissant de l'aide à apporter dans les situations d'urgence, la Commission a proposé un fonds de solidarité et un mécanisme de préparation et de réaction rapide aux urgences majeures[8], qui visent à rendre possible une approche commune dans ce domaine. Le champ d'application de ces deux instruments couvre la réaction immédiate (avec, par exemple, le

[8] COM(2004) 487 du 14.7.2004, p. 22.

déploiement de ressources pour lutter contre les effets d'une catastrophe), l'octroi d'une aide financière pour faire face aux situations d'urgence au lendemain d'une crise et, dans une mesure limitée, des mesures générales de préparation à ces situations. Tandis qu'au titre de ces nouveaux instruments, des fonds communautaires sont prévus pour les situations d'urgence majeure *en général*, un volet spécifique du programme-cadre «Sécurité et protection des libertés» ciblera *spécialement* la prévention, la préparation et la gestion des conséquences en matière de terrorisme.

Pour ce qui concerne le terrorisme, il est nécessaire de disposer, en matière de sécurité, d'un cadre et d'un savoir-faire spécifiques, qui aillent au-delà des concepts généraux de sécurité et de protection civile. Ainsi, la vulnérabilité des infrastructures aux attaques terroristes doit être appréciée selon des normes de sécurité spécifiques, qui doivent être élaborées en sus des normes de sécurité générales. Dans cette optique, le programme «Prévention, préparation et gestion des conséquences en matière de terrorisme» met l'accent sur l'évaluation des risques et des menaces: il analyse ce qu'il conviendrait d'ajouter aux dispositifs généraux de sécurité pour protéger efficacement les infrastructures critiques contre les attaques terroristes et développe des plans d'intervention spécifiques[9]. Dans une mesure limitée, le programme permettra de soutenir des mesures novatrices, susceptibles d'être transférées au niveau européen ou à d'autres États membres. Cependant, il appartiendra essentiellement aux États membres d'améliorer la sécurité de leurs infrastructures en fonction des besoins identifiés, avec le soutien, si nécessaire, des Fonds structurels ou de certains programmes sectoriels (par exemple, dans le domaine des transports, de l'énergie, de la santé publique ou de l'environnement). En tout état de cause, les objectifs spécifiques du programme «Prévention, préparation et gestion des conséquences en matière de terrorisme» évitent de faire double emploi avec ces instruments de portée générale.

Le programme-cadre «Sécurité et protection des libertés» et les deux instruments qui le composent visent plutôt à améliorer la sécurité intérieure. Conformément à la structure proposée pour le cadre financier, la dimension extérieure ne sera pas incluse dans le programme-cadre. Néanmoins, la coopération avec les pays tiers, via la mise en œuvre des instruments d'aide extérieure présentés par la Commission en septembre 2004, sera dûment prise en considération à la rubrique 4 du cadre financier proposé. Par ailleurs, des liens entre sécurité extérieure et intérieure seront intégrés aux deux instruments du programme-cadre, qui offriront notamment la possibilité aux pays tiers et aux organisations internationales de participer aux projets.

3. RATIONALISATION ET SIMPLIFICATION

3.1. Renforcement des instruments existants

Les évaluations des actions soutenues depuis des années par l'Union européenne dans ces domaines concluent pleinement à la nécessité de poursuivre celles-ci, dans la mesure où elles s'attaquent à des problèmes réels précis et contribuent à les traiter de façon positive, complémentaire des mesures nationales mises en œuvre dans les mêmes domaines. Cependant, ces évaluations ont aussi révélé plusieurs faiblesses, auxquelles il faut porter remède si l'on veut que les interventions de l'UE se révèlent encore plus productives. La situation actuelle, caractérisée par une multitude de petites lignes budgétaires ou financements ad hoc, d'une durée limitée et sans cohérence d'ensemble, les empêche de fait d'être

[9] Voir la communication COM(2004) 702 sur la protection des infrastructures critiques.

suffisamment efficaces pour atteindre les objectifs fixés et optimiser l'utilisation des ressources financières et humaines disponibles. Mis en œuvre de façon totalement cloisonnée, les programmes ne tirent pas le plus grand parti possible des synergies existantes et peuvent même conduire à d'inutiles doublons. En conclusion, pour atteindre les meilleurs résultats possibles, il est indispensable de réévaluer les objectifs, le type d'interventions nécessaires et la portée de chaque programme.

Le programme-cadre s'appuiera sur les leçons dégagées des interventions déjà effectuées dans ces domaines, et notamment sur l'expérience tirée aussi bien de l'actuel programme-cadre concernant la coopération policière et judiciaire en matière pénale (AGIS)[10] que de ses prédécesseurs. Même si une évaluation approfondie du programme AGIS est toujours en cours, on peut d'ores et déjà affirmer que celui-ci s'est révélé extrêmement utile et a fortement contribué à améliorer la compréhension mutuelle entre les institutions et les autorités nationales. En vertu des nouvelles perspectives financières, du programme de la Haye et du traité établissant une constitution pour l'Europe, une réorientation stratégique de la programmation financière est néanmoins opérée. C'est à ce titre qu'à compter de 2007, le programme «Prévenir et combattre la criminalité» remplacera le programme AGIS.

En ce qui concerne le volet «prévention, préparation et gestion des conséquences», une action préparatoire est sur le point d'être lancée dans le cadre d'un projet pilote sur la lutte contre le terrorisme. Ce projet pilote, censé démarrer en 2005, vise notamment à améliorer la communication entre les autorités nationales sur la prévention des attaques terroristes, notamment à effets transfrontaliers, la préparation à ces attaques et la réponse à y apporter, à renforcer les capacités et l'équipement technologique des pouvoirs publics et à promouvoir un dialogue sur la sécurité entre secteurs public et privé. L'action préparatoire sera largement développée au titre du futur programme «Prévention, préparation et gestion des conséquences en matière de terrorisme».

3.2. Dispositions communes en matière de gestion

Si un programme-cadre est établi dans ce domaine, c'est pour simplifier et rationaliser le cadre financier, juridique et de gestion, pour rationaliser la structure budgétaire, pour renforcer la cohérence des programmes et pour éviter la duplication des efforts. Les deux programmes spécifiques seront fondés sur des structures communes de mise en œuvre: ils seront gérés par la Commission (en principe, dans le cadre d'une gestion directe centralisée), assistée par un comité de comitologie; les types d'interventions et d'actions (projets de la Commission, transnationaux et nationaux) seront harmonisés, de même que les critères d'éligibilité.

La gestion des deux programmes spécifiques devant être centralisée, le recours ultérieur à une gestion centrale indirecte n'est pas exclu[11]. D'autres mécanismes de mise en œuvre, tels qu'une gestion partagée, ont été examinés de façon approfondie, mais ne sont pas apparus rentables au regard des montants relativement minimes qui sont en jeu. L'harmonisation et la simplification des procédures obtenues par l'intégration des programmes en une structure unique seront également source de rationalisation. Or une rationalisation, par exemple, des

---

[10] Décision du Conseil du 22 juillet 2002 - JO L 203 du 1.8.2002, p. 5.

[11] Si cela devait être le cas pour plusieurs programmes afférents à la liberté, à la sécurité et à la justice, la responsabilité de leur mise en œuvre devrait, si possible, être confiée à une seule agence exécutive.

procédures de suivi et d'évaluation permettra d'obtenir de meilleurs résultats et facilitera la diffusion des meilleures pratiques.

Lorsque c'était approprié, des structures communes ont également été créées avec les deux autres programmes-cadres relatifs à la liberté, à la sécurité et à la justice («Droits fondamentaux et justice» et «Solidarité et gestion des flux migratoires»). Considérés dans leur ensemble, ces trois programmes-cadres constituent un «paquet» de mesures cohérent.

Globalement, par rapport à la situation actuelle exposée ci-dessus, le nouveau programme-cadre représente une avancée importante en termes de simplification, de champ d'action et de souplesse. Il offrira notamment les avantages suivants:

- il regroupera toutes les activités liées au maintien de l'ordre et à la prévention de la criminalité au sens large: police, renseignement, étanchéité au crime, actions de sensibilisation, protection des témoins et des victimes, préparation aux crises et gestion de leurs conséquences (de la même manière, le programme-cadre «Droits fondamentaux et justice» regroupera toutes les activités judiciaires touchant aux questions de droit civil et pénal ainsi qu'aux droits fondamentaux);

- ce regroupement permettra de concentrer les ressources, de réduire le nombre de lignes budgétaires, de renforcer la transparence et de mieux évaluer la valeur ajoutée des actions mises en œuvre;

- les conditions et modalités des financements octroyés dans ce domaine seront pleinement harmonisées, ce qui améliorera le rapport coût/efficacité, la clarté et la facilité d'utilisation de ces financements, facilitera la fixation de priorités et les évaluations;

- il sera possible de soutenir, dans les États membres, des projets novateurs susceptibles d'être transférés au niveau européen, avec, par conséquent, un effet de levier. Les États membres pourront aussi faire valoir certaines priorités aux fins de projets nationaux;

- les conditions et modalités de financement aussi bien des projets de la Commission que des projets cofinancés seront clarifiées et simplifiées (les projets transnationaux requerront, par exemple, un moins grand nombre de partenaires);

- les dispositions sur la comitologie seront simplifiées et alignées sur celles des autres programmes communautaires;

- les règles relatives au suivi et à la protection des intérêts financiers de la Communauté seront renforcées et clarifiées;

- le cadre relatif à la préparation aux attaques terroristes et à la gestion de leurs conséquences sera tout particulièrement renforcé.

Enfin, le programme-cadre a aussi été conçu au regard du traité établissant une constitution pour l'Europe. La constitution supprimera les frictions juridiques résultant de la structure «en piliers» des traités en vigueur et clarifiera et renforcera la base juridique des actions engagées en matière de prévention de la criminalité (article III-272), de coopération policière

(article III-275) et de protection civile (article III-284), de telle sorte qu'il puisse être possible de créer de nouveaux effets de synergie, notamment avec les services compétents. Après son entrée en vigueur, aucune modification majeure ne devra cependant être apportée aux deux instruments juridiques composant le programme-cadre «Sécurité et protection des libertés».

4. RESSOURCES FINANCIERES

L'enveloppe globale prévue pour le programme-cadre «Sécurité et protection des libertés» est de 745 millions d'euros pour la période 2007-2013 (en prix courants). Sur ce total, 597,6 millions d'euros seront consacrés au programme «Prévenir et combattre la criminalité», et 137,4 millions d'euros au programme «Prévention, préparation et gestion des conséquences en matière de terrorisme». A l'intérieur du montant de référence 10 millions d'euros s'ajoutent pour les dépenses d'appui.

En outre, pour la période 2007-2013, Europol et CEPOL doivent respectivement recevoir une enveloppe de 554,4 millions d'euros et de 64,4 millions d'euros.

Ces montants indicatifs ont été estimés sur la base des besoins identifiés, tels que décrits ci-dessus. Lorsque des leçons ont pu être tirées des actions et programmes déjà mis en œuvre en matière de sécurité, il en a été tenu compte. Étant donné qu'une grande partie des activités devant bénéficier d'un soutien financier porte sur des domaines relativement nouveaux à l'échelon européen, une approche assez prudente a été retenue. S'agissant en particulier des projets nationaux, les programmes prévoient un financement initial plutôt modeste. Afin de laisser aux autorités nationales compétentes suffisamment de temps pour se préparer à présenter des projets nationaux novateurs, il est proposé de concentrer une partie substantielle des ressources financières sur la seconde moitié de la période de programmation. Après le bilan de mi-parcours prévu en 2010, le poids de ces projets nationaux novateurs pourra être sensiblement augmenté. Dans tous les cas, par rapport aux mesures connexes engagées au titre des Fonds structurels, les montants estimés sont relativement faibles. Le soutien au développement de capacités ne sera donc possible que dans une mesure limitée. Aussi faudra-t-il peut-être envisager de recourir à des fonds «à visée généraliste» (cohésion, développement régional ou recherche et développement technologique) en cas de besoins de développement de capacités ou d'infrastructures à grande échelle.

5. CONCLUSION

Les nouvelles perspectives financières, le programme de la Haye sur le renforcement de la liberté, de la sécurité et de la justice dans l'Union européenne et la prochaine ratification du traité établissant une constitution pour l'Europe conduiront à une restructuration du cadre juridique et financier actuellement applicable en matière de sécurité intérieure.

Le programme-cadre proposé simplifiera et rationalisera les interventions financières dans le domaine de la sécurité. Il permettra à l'Union de prendre les mesures nécessaires pour protéger efficacement les droits et libertés de ses citoyens contre le terrorisme et les autres formes de criminalité. Il est composé de deux instruments juridiques à la fois complémentaires et harmonisés, qui établissent un cadre juridique et financier sain et offrent la souplesse nécessaire pour faire face aux défis à venir. Avec les programmes-cadres «Droits fondamentaux et justice» et «Solidarité et gestion des flux migratoires», il constituera une

base appropriée pour préserver et développer l'Union comme espace de liberté, de sécurité et de justice.

ANNEXE

établissant un programme-cadre «Sécurité et protection des libertés» pour la période 2007-2013

Complémentarité avec les agences et les autres instruments relevant du domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice

Les perspectives financières prévoient plusieurs instruments complémentaires, qui contribueront à la réalisation des objectifs politiques fixés dans le domaine de la justice, de la liberté et de la sécurité:

– les programmes-cadres, qui remplaceront le grand nombre de lignes budgétaires actuellement gérées par la Commission en la matière;

– le financement communautaire des agences ou des organismes de la Communauté ou de l'Union;

– le développement et la gestion de systèmes d'information à grande échelle.

Les agences ou organismes ci-dessous, actifs dans le domaine visé par le programme-cadre précité, doivent être couverts par les nouvelles perspectives financières:

- le **Collège européen de police** (CEPOL), qui devrait être transformé en un organe de l'Union européenne, conformément à la proposition de décision du Conseil présentée par la Commission le 1er octobre 2004 - COM(2004) 623. Le CEPOL est actuellement financé par les États membres;

- à l'entrée en vigueur de la Constitution, la Commission devrait prendre des mesures pour transformer l'office de police européen **Europol**, qui est actuellement un office intergouvernemental, en un organisme de l'Union européenne, bénéficiant d'un financement communautaire.

Compte tenu des éléments ci-dessus, les ressources budgétaires allouées aux agences ou organismes communautaires susvisés ne sont pas comprises dans les programmes-cadres.

Elles doivent toutefois figurer dans les dépenses consacrées à la politique de justice, de liberté et de sécurité, à la rubrique 3 du futur cadre financier communautaire.

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE

L'élaboration des perspectives financières pour 2007-2013 a été guidée dès le début par une approche axée sur les actions à entreprendre, afin de faire correspondre les objectifs politiques aux montants disponibles pour les atteindre. Dans ce contexte, la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice est apparue comme l'une des grandes priorités de l'Union européenne pour les années à venir et il convient de lui consacrer des moyens financiers sensiblement accrus. Dans ses communications «*Construire notre avenir commun – Défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie 2007-2013*»[12] et «*Perspectives financières 2007-2013*»[13], la Commission a également souligné l'importance d'utiliser la révision des instruments juridiques aux fins des prochaines perspectives financières afin d'amorcer un mouvement significatif vers une plus grande simplicité. Structurant ses propositions autour de trois programmes d'action généraux («Solidarité et gestion des flux migratoires», «Droits fondamentaux et justice», «Sécurité et protection des libertés»), la Commission crée un cadre clair pour le développement des interventions financières de la Communauté à l'appui des trois objectifs de la justice, de la liberté et de la sécurité.

2. JUSTIFICATION DE L'ACTION

2.1. Analyse du problème

Dans le cadre de son objectif visant à maintenir et à développer l'Union en tant qu'espace de liberté, de sécurité et de justice, l'Union est déterminée à offrir à ses citoyens un niveau élevé de sécurité, en mettant au point des actions visant à prévenir et à combattre le terrorisme. La constatation d'un besoin important de mesures dans ce domaine a conduit à une situation dans laquelle le rôle de l'Union ne cesse de croître. En plus des diverses mesures prises dans le domaine répressif, il y a lieu de redoubler d'efforts pour ce qui est de la prévention, de la préparation et de la gestion des conséquences.

Dans sa déclaration sur la solidarité contre le terrorisme du 25 mars 2004, le Conseil européen a constaté que des actions supplémentaires s'imposaient pour renforcer la capacité de l'Union et de ses États membres de gérer les conséquences des attaques terroristes et d'en atténuer l'impact sur la population civile. Dans ses conclusions sur la lutte contre le terrorisme, le Conseil européen de juin 2004 a invité le Conseil et la Commission «à évaluer les moyens dont disposent les États membres tant pour prévenir les attentats terroristes de tous types que pour faire face à leurs conséquences, à recenser les meilleures pratiques et à proposer les mesures nécessaires. Les coopérations existantes dans le domaine de la protection civile devraient être développées pour traduire la volonté des États membres d'agir solidairement en cas d'attentat terroriste dans un des États membres ou en cas d'attentat contre des citoyens de l'Union européenne vivant à l'étranger». Ces travaux sont actuellement poursuivis dans le cadre du mécanisme communautaire de protection civile, qui est axé sur les aspects de protection civile et s'intéresse aux conséquences immédiates des situations d'urgence majeure de tous types.

---

12 COM(2004) 101 du 10.02.2004.

13 COM(2004) 487 du 14.07.2004.

En réponse à cette requête, la Commission a adopté, le 20 octobre 2004, trois communications intitulées «Attaques terroristes: prévention, préparation et réponse», «Lutte contre le terrorisme: préparation et gestion des conséquences» et «Protection des infrastructures critiques».

Le Conseil a évoqué ces communications dans les conclusions relatives à la prévention, la préparation et la réaction en cas d'attentats terroristes qu'il a adoptées le 2 décembre 2004, ainsi que dans le programme de solidarité de l'Union européenne face aux conséquences des menaces et des attentats terroristes. Le programme de solidarité de l'UE remplace un précédent programme consacré aux menaces terroristes nucléaires, radiologiques, biologiques et chimiques (NRBC).

Conformément aux conclusions du Conseil, la Commission mettra en place, dans le cadre des structures existantes, un dispositif européen intégré de gestion des crises ayant une incidence transfrontière au sein de l'UE. Servant d'interface logistique, le système «ARGUS» assurera une circulation rapide de l'information entre tous les systèmes d'alerte rapide existants en vue de garantir une sécurité optimale, y compris par une mise en réseau des services répressifs. Un centre de crise sera mis en place au sein de la Commission, qui coordonnera les efforts de manière à évaluer les possibilités d'action et à choisir les mesures d'intervention appropriées en cas de crise. Un réseau d'alerte pour les infrastructures critiques, également lié à ARGUS, sera mis sur pied dans le cadre du programme européen de protection des infrastructures critiques. Le Conseil a souligné la nécessité d'adopter une approche intégrée axée sur la sécurité. S'agissant des infrastructures critiques, il a mis l'accent sur l'évaluation des risques et des menaces ainsi que sur la détection et l'identification des menaces terroristes. D'une manière générale, une approche plus large, plus intégrée et plus opérationnelle des questions de sécurité se révèle nécessaire, allant de pair avec une nouvelle répartition des priorités en matière d'intervention financière.

En outre, le programme de La Haye indique clairement (au point 2.4) que «le Conseil européen invite le Conseil et la Commission à instaurer au sein de leurs structures existantes, dans le plein respect des compétences nationales, un dispositif coordonné et intégré de gestion des crises ayant une incidence transfrontière au sein de l'Union européenne, qui devra être applicable au plus tard le 1er juillet 2006».

2.2. La voie à suivre

Sur le plan financier, la Commission a choisi de répondre à ces besoins et à ces exigences par un programme général sur la sécurité et la protection des libertés, accompagné d'un instrument de prévention, de préparation et de gestion des conséquences en matière de terrorisme, dont l'objectif sera de veiller à une mise en œuvre adéquate des mécanismes spécifiques mentionnés ci-dessus ainsi qu'à une protection efficace des infrastructures vulnérables contre les menaces terroristes. En complément de cet instrument, le programme général comprend un instrument destiné à prévenir et à combattre la criminalité. Les deux programmes spécifiques auront autant que possible une structure correspondante.

Le programme spécifique «Prévention, préparation et gestion des conséquences en matière de terrorisme» s'attachera à prévenir et à réduire les risques d'attaques terroristes et à protéger les infrastructures critiques. Il comprendra également des mesures de gestion des conséquences pour autant qu'elles ne soient pas couvertes par le dispositif de réaction rapide en cas d'urgence majeure et qu'elles contribuent à consolider l'UE en tant qu'espace de liberté, de sécurité et de justice. Il financera des projets à l'échelle de l'Union, lancés et gérés par la

Commission, et cofinancera des projets transnationaux ainsi que des projets au sein des États membres (projets nationaux), pour encourager des actions novatrices permettant de transférer l'expérience acquise au niveau transnational et/ou de l'UE. Les projets nationaux devraient notamment développer des techniques et des méthodes modernes de prévention, de préparation et de gestion des conséquences liées au terrorisme. Cette étape supplémentaire est essentielle, car la société civile doit faire face à des méthodes de plus en plus sophistiquées de la part des terroristes.

2.3. Objectifs du programme

a) Définition des objectifs généraux, spécifiques et opérationnels

L'objectif global du programme général intitulé «Sécurité et protection des libertés» est de sauvegarder les droits et les libertés des citoyens dans un espace de liberté, de sécurité et de justice ainsi que de les protéger contre des actes criminels susceptibles de menacer les libertés individuelles, la société démocratique et l'État de droit. Le programme spécifique «Prévention, préparation et gestion des conséquences en matière de terrorisme» contribuera à protéger les citoyens, leurs libertés et la société contre les attaques terroristes et les incidents connexes, ainsi qu'à préserver l'UE en tant qu'espace de liberté, de sécurité et de justice en encourageant, en promouvant et en élaborant des mesures de préparation et de gestion des conséquences.

S'agissant de la préparation aux attaques terroristes et de leur prévention, le programme spécifique visera à:

- encourager, promouvoir et soutenir l'évaluation des risques et des menaces pesant sur les infrastructures critiques, y compris les évaluations sur place, afin d'identifier les cibles possibles d'attaques terroristes et de déterminer les besoins de renforcer leur sécurité, le cas échéant;

- promouvoir et soutenir l'élaboration de normes de sécurité communes ainsi que les échanges de savoir-faire et d'expérience dans le domaine de la protection des infrastructures critiques;

- promouvoir et soutenir une coopération et une coordination à l'échelle de l'UE dans le domaine de la protection des infrastructures critiques.

S'agissant de la gestion des conséquences des attaques terroristes, le programme spécifique s'attachera à:

- encourager, promouvoir et soutenir les échanges de savoir-faire, d'expérience et de technologies sur les conséquences possibles des attaques terroristes;

- encourager, promouvoir et soutenir l'élaboration de méthodes et de plans d'intervention adéquats;

- assurer l'apport en temps réel d'une expertise spécifique sur le terrorisme dans le cadre de mécanismes globaux de gestion des crises, d'alerte rapide et de protection civile.

b) Complémentarité/cohérence avec d'autres instruments

Lors de l'élaboration du programme spécifique, on a tout particulièrement veillé à garantir la cohérence, la complémentarité et la synergie avec d'autres programmes finançant des actions dans des domaines voisins ou connexes sur la base de traités différents.

Premièrement, le programme spécifique est complété par un deuxième instrument relevant du programme général sur la sécurité et la protection des libertés, à savoir le programme spécifique intitulé «Prévenir et combattre la criminalité», qui est axé sur la prévention et la répression de la criminalité, au sens du titre VI du traité sur l'Union européenne. Deuxièmement, la complémentarité est assurée avec les programmes généraux correspondants «Droits fondamentaux et justice» et «Solidarité et gestion des flux migratoires» pour les questions telles que l'assistance aux victimes, la coopération judiciaire en matière pénale et l'immigration clandestine.

Troisièmement, le programme vient compléter d'autres programmes communautaires tels que le nouveau mécanisme de préparation et de réaction rapide aux urgences majeures, le programme-cadre de recherche et de développement technologique, le nouvel instrument de solidarité de l'UE[14] ou les Fonds structurels[15]. Ces nouveaux instruments fourniront un financement communautaire pour affronter les situations d'urgence majeure en général, comprenant une réaction immédiate (par exemple, déploiement de ressources pour lutter contre les effets d'une catastrophe), l'octroi d'une aide financière pour faire face aux situations d'urgence au lendemain d'une crise et, dans une mesure limitée, une préparation à une réaction rapide. Le volet «Prévention, préparation et gestion des conséquences» du programme général consacré à la sécurité et à la protection des libertés ajoutera à ce dispositif des mesures spécifiques concernant les menaces terroristes.

Dans le domaine du terrorisme, il est nécessaire de disposer d'un cadre et d'un savoir-faire spécifiques en matière de sécurité, qui vont au-delà des concepts généraux de sécurité et de protection civile. Ainsi, la vulnérabilité des infrastructures aux attaques terroristes devra être appréciée selon des normes de sécurité spécifiques, qui devront être élaborées en sus des normes de sécurité générales. Dans cette optique, le programme spécifique «Prévention, préparation et gestion des conséquences en matière de terrorisme» est axé sur l'évaluation des risques et des menaces: il analyse ce qu'il conviendrait d'ajouter aux dispositifs généraux de sécurité pour protéger efficacement les infrastructures critiques contre les attaques terroristes, et développe des plans d'intervention spécifiques[16]. C'est ensuite aux États membres qu'il appartient d'améliorer la sécurité de leurs infrastructures en fonction des besoins identifiés, avec le soutien si nécessaire des Fonds structurels ou de certains programmes sectoriels (par exemple, dans le domaine des transports, de l'énergie, de la santé publique ou de l'environnement). En tout état de cause, les objectifs spécifiques de l'instrument relatif à la prévention, à la préparation et à la gestion des conséquences en matière de terrorisme évitent de faire double emploi avec ces mécanismes de financement communautaires.

---

14 Propositions de la Commission pour un Fonds de solidarité de l'UE - COM(2005) 108, et pour un mécanisme de préparation et de réaction rapide aux urgences majeures - COM(2005) 113.

15 Voir également le mécanisme communautaire visant à favoriser une coopération renforcée dans le cadre des interventions de secours relevant de la protection civile dans les cas d'urgence majeure, en particulier les catastrophes, décision du Conseil du 23 octobre 2001 - JO L 297 du 15.11.2001, p. 7.

16 Voir la communication COM(2004) 702 sur la protection des infrastructures critiques.

3. ÉVALUATION

Le document de travail de la Commission qui présente l'évaluation ex ante et l'analyse d'impact préliminaire du programme spécifique «Prévention, préparation et gestion des conséquences en matière de terrorisme» montre que le moyen d'action choisi pour atteindre les objectifs fixés est approprié.

4. BASE JURIDIQUE ET JUSTIFICATION DE L'INSTRUMENT PROPOSE

4.1. Base juridique

En l'absence d'une disposition spécifique, l'article 308 du traité instituant la Communauté européenne constitue la base juridique appropriée, non seulement pour ce qui concerne la protection civile, mais aussi pour les mesures connexes de prévention, de préparation et de gestion des conséquences.

En vertu des traités actuels, la procédure d'adoption des instruments juridiques dans ce domaine diffère considérablement de celle applicable à la coopération policière (qui relève du titre VI du traité sur l'Union européenne). Il s'avère donc impossible de regrouper tous les objectifs pertinents du programme général en un seul instrument juridique. C'est pourquoi deux instruments sont proposés: un programme spécifique destiné à prévenir et à combattre la criminalité, fondé sur le traité sur l'Union européenne[17], et un deuxième programme spécifique sur la prévention, la préparation et la gestion des conséquences en matière de terrorisme, fondé sur le traité instituant la Communauté européenne.

4.2. Actions définies dans le programme

Les différents types d'action envisagés sont les suivants:

- projets de dimension européenne lancés et gérés par la Commission concernant notamment des mécanismes et réseaux de coordination, des travaux d'analyse, parmi lesquels des études et la recherche de solutions en rapport avec des projets concrets;

- projets transnationaux lancés et gérés par deux États membres au moins (ou un État membre et un pays candidat), dans les conditions fixées dans les programmes de travail annuels;

- projets nationaux au sein des États membres, dans les conditions indiquées ci-dessous et conformément aux programmes de travail annuels.

Les projets nationaux ne seront considérés comme des mesures «starter» ou des mesures complémentaires (c'est-à-dire préparant la réalisation de projets transnationaux ou européens ou complétant ces projets) que si leurs résultats sont susceptibles d'être transférés au niveau de l'UE ou s'ils contribuent à étoffer sensiblement la politique de l'Union.

---

[17] COM(2005)

4.3. Subsidiarité et proportionnalité

La proposition respecte les principes de subsidiarité et de proportionnalité énoncés à l'article 5 du traité instituant la Communauté européenne et son protocole annexe. Pour ce qui est de la subsidiarité, le programme proposé n'entend pas intervenir dans les domaines couverts par les programmes nationaux mis en place par les autorités de chaque État membre, mais mettre l'accent sur les domaines où l'Europe peut apporter une valeur ajoutée. À cet égard, la majorité des activités étayées par le programme peuvent être considérées comme complémentaires par rapport aux actions nationales et tendent à exploiter le plus possible les synergies résultant des actions mises en œuvre par deux États membres ou plus (dont des pays candidats éventuellement).

En ce qui concerne la proportionnalité, la proposition vise à simplifier au maximum non seulement la forme des actions – dont la définition dans le texte législatif reste aussi générique que possible – mais également les conditions administratives et financières de leur mise en œuvre. La Commission s'est efforcée de trouver le juste équilibre entre souplesse et facilité d'utilisation, d'une part, et clarté des objectifs et adéquation des garanties financières et procédurales, d'autre part.

À la lumière des orientations que fixe le protocole sur l'application de ces deux principes, il apparaît clairement que les problèmes auxquels ce programme tente de s'attaquer ont des aspects transnationaux et que toute action au niveau de l'Union sera dès lors bénéfique par rapport à celles menées au niveau des États membres.

4.4. Instrument proposé

Ce volet du programme général «Sécurité et protection des libertés» sera directement géré par la Commission et réalisé par le biais de deux grands types d'action, à savoir des appels à propositions pour financer des projets se rapportant aux objectifs envisagés, et des activités directement mises en place par la Commission pour atteindre ces objectifs, mais aussi pour contrôler et évaluer les résultats et, s'il y a lieu, formuler des propositions d'adaptation et de modification.

4.5. Simplification et rationalisation

L'approche proposée contribuera à la réalisation de l'objectif principal, qui est de simplifier les instruments, tant sur le plan juridique que du point de vue de leur gestion, et de rationaliser la structure budgétaire. Elle renforcera également la cohérence et l'homogénéité des instruments et évitera les doubles emplois. Des ressources humaines supplémentaires seront certes nécessaires pour faire face aux élargissements futurs, mais ces ressources seront mieux réparties par suite de l'abandon des lignes budgétaires peu importantes (grandes consommatrices de ressources) et du regroupement des programmes existants en un programme unique, cohérent et rationalisé. La proportionnalité entre le montant des dépenses et le coût administratif de leur gestion s'en trouvera améliorée.

La rationalisation proposée profitera également à l'utilisateur final en renforçant la visibilité, la clarté et la cohérence de ces instruments. Les bénéficiaires potentiels pourront solliciter plus aisément un financement grâce à l'approche normalisée et aux modalités de mise en œuvre harmonisées.

La Commission peut décider de confier une partie de l'exécution du budget du programme à une agence exécutive en vertu de l'article 54, paragraphe 2, point a), du règlement financier. Ce type d'agence peut être établi par la Commission conformément aux dispositions du règlement financier et de ses modalités d'exécution ainsi qu'au règlement (CE) n° 58/2003 du Conseil portant statut des agences exécutives chargées de certaines tâches relatives à la gestion de programmes communautaires. Avant toute décision, la Commission procédera à une analyse coûts-avantages en vue de déterminer les tâches justifiant une externalisation, les coûts induits par la coordination et les contrôles, l'impact sur les ressources humaines, les économies possibles, l'efficacité et la flexibilité dans la mise en œuvre des tâches externalisées, la simplification des procédures utilisées, la proximité de l'action externalisée par rapport aux bénéficiaires finals, la visibilité de la Communauté et le maintien d'un niveau approprié de savoir-faire à l'intérieur de la Commission.

5. IMPLICATIONS BUDGETAIRES

L'enveloppe globale prévue pour le programme général «Sécurité et protection des libertés» est de 745 millions d'euros pour la période 2007-2013 (aux prix courants). Sur ce total, 142,4 millions d'euros seront consacrés au programme spécifique «Prévention, préparation et gestion des conséquences en matière de terrorisme».

6. CONCLUSION

Le nouvel instrument proposé suit l'approche définie par la Commission en ce qui concerne les défis politiques et financiers de l'après 2007. L'objectif est de compléter, de simplifier et de rationaliser les instruments existants et d'assurer la flexibilité nécessaire pour faire face aux nouveaux objectifs et s'adapter sans heurts au nouveau cadre juridique qui verra le jour avec l'entrée en vigueur du traité constitutionnel.

2005/0034 (CNS)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

établissant le programme spécifique «Prévention, préparation et gestion des conséquences en matière de terrorisme», pour la période 2007-2013

Programme général «Sécurité et protection des libertés»

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 308, et vu le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, et notamment son article 203,

vu la proposition de la Commission,[18]

vu l'avis du Parlement européen,[19]

vu l'avis du Comité économique et social européen[20],

vu l'avis du Comité des régions[21],

considérant ce qui suit:

(1) La prévention, la préparation et la gestion des conséquences en matière de terrorisme sont des aspects essentiels de l'objectif visant à maintenir et à développer l'Union en tant qu'espace de liberté, de sécurité et de justice, conformément à l'article 2, quatrième tiret, du traité sur l'Union européenne.

(2) La Communauté doit prendre les mesures nécessaires pour empêcher les terroristes de s'attaquer aux valeurs de la démocratie, à l'État de droit, à la société ouverte et à la liberté des citoyens et des sociétés, ainsi que pour limiter, dans toute la mesure du possible, les conséquences d'éventuelles attaques.

(3) Dans le programme de La Haye qu'il a établi en novembre 2004[22], le Conseil européen a appelé de ses vœux un dispositif européen coordonné et intégré de gestion des crises ayant une incidence transfrontière au sein de l'Union européenne.

---

18 JO C …
19 JO C …
20 JO C …
21 JO C …
22 JO C … (voir doc. Conseil n° 1429/04)

(4) Le plan d'action révisé de lutte contre le terrorisme de l'Union européenne, qui a été adopté par le Conseil européen des 17 et 18 juin 2004[23], a recensé parmi les questions prioritaires la prévention des attaques terroristes et la gestion de leurs conséquences, ainsi que la protection des infrastructures critiques.

(5) Le 2 décembre 2004, le Conseil a adopté le programme révisé de solidarité de l'Union européenne face aux conséquences des menaces et des attentats terroristes[24], soulignant l'importance de l'évaluation des risques et des menaces, de la protection des infrastructures critiques, des mécanismes de détection et d'identification des menaces terroristes, ainsi que de la préparation et de la capacité politiques et opérationnelles en matière de gestion des conséquences.

(6) Le mécanisme communautaire destiné à favoriser une coopération renforcée dans le cadre des interventions de secours relevant de la protection civile[25], établi par la décision 2001/792/CE, Euratom du Conseil du 23 octobre 2001, vise à apporter une réponse immédiate à toutes les situations d'urgence majeure, mais n'a pas été spécifiquement conçu pour prévenir les attaques terroristes, s'y préparer et gérer leurs conséquences.

(7) Dans un souci d'efficacité, de rentabilité et de transparence, les efforts spécifiques consentis dans le domaine de la prévention, de la préparation et de la gestion des conséquences en matière de terrorisme devraient être rationalisés et financés par un seul programme.

(8) En vue d'assurer sécurité juridique et cohérence et de garantir la complémentarité avec d'autres programmes de financement, il convient de définir les expressions «mesures de prévention et de préparation», «gestion des crises et des conséquences» et «infrastructures critiques».

(9) Des actions de la Commission, associées à des projets transnationaux si besoin est, sont essentielles pour mettre en place une approche intégrée et coordonnée au niveau de l'UE. Il est en outre approprié de soutenir des projets au sein des États membres, pour autant qu'ils puissent apporter des connaissances et des expériences utiles pour des actions futures au niveau de la Communauté, en particulier pour ce qui est des contrôles et de l'évaluation des risques et des menaces.

(10) Il convient également de permettre à des pays tiers et à des organisations internationales de participer aux projets transnationaux.

(11) Il y a lieu d'assurer la complémentarité avec d'autres programmes de la Communauté et de l'Union, tels que le Fonds de solidarité de l'UE et le mécanisme de préparation et de réaction rapide aux urgences majeures, le mécanisme communautaire visant à favoriser une coopération renforcée dans le cadre des interventions de secours relevant de la protection civile, le programme-cadre de recherche et de développement et les Fonds structurels.

---

23 JO C..... (voir doc. Conseil n° 10679/04 REV 2+ADD 1)
24 JO C … (voir doc. Conseil n° 15480/04 et 15232/04 REV 2)
25 JO L 297 du 15.11.2001, p. 7.

(12) Étant donné que les objectifs du présent programme ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions et des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire, la Communauté peut prendre des mesures conformément au principe de subsidiarité consacré à l'article 5 du traité instituant la Communauté européenne. En vertu du principe de proportionnalité énoncé dans ce même article, la présente décision n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs.

(13) Les dépenses du programme devraient être compatibles avec le plafond prévu par la rubrique 3 des perspectives financières. Il est nécessaire de prévoir une certaine souplesse dans la définition du programme afin de pouvoir adapter les actions envisagées et de répondre à l'évolution des besoins au cours de la période 2007-2013. La décision devrait donc se contenter de donner une définition générique des actions prévues et de leurs modalités administratives et financières respectives.

(14) Il convient de prendre des mesures propres à prévenir les irrégularités et les fraudes, ainsi que les mesures nécessaires pour récupérer les fonds perdus, indûment versés ou mal employés, conformément au règlement (CE, Euratom) n° 2988/95 du Conseil du 18 décembre 1995 relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes[26] et au règlement (CE, Euratom) n° 2185/96 du Conseil du 11 novembre 1996 relatif aux contrôles et vérifications sur place effectués par la Commission[27].

(15) Le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes[28] et le règlement (CE, Euratom) n° 2342/2002 de la Commission du 23 décembre 2002 établissant les modalités d'exécution du règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil[29], qui protègent les intérêts financiers de la Communauté, doivent être appliqués en tenant compte des principes de simplicité et de cohérence dans le choix des instruments budgétaires, de la limitation du nombre de cas dans lesquels la Commission conserve la responsabilité directe de la mise en œuvre et de la gestion, ainsi que de la proportionnalité à respecter entre le montant des ressources et la charge administrative liée à leur utilisation.

(16) Conformément à l'article 2 de la décision 1999/468/CE du Conseil du 28 juin 1999 fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution confiées à la Commission[30], les mesures nécessaires à la mise en œuvre de la présente décision doivent être adoptées par le biais de la procédure consultative définie à l'article 3 de ladite décision. Ceci est approprié, car le programme n'a pas d'impact significatif sur le budget communautaire.

(17) Le traité instituant la Communauté européenne et le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique ne prévoient pas, en vue de l'adoption de la présente décision, de pouvoirs autres que ceux visés à l'article 308 et à l'article 203 des traités respectifs,

---

26 JO L 312 du 23.12.1995, p. 1.
27 JO L 292 du 15.11.1996, p. 2.
28 JO L 248 du 16.9.2002, p. 1.
29 JO L 357 du 31.12.2002, p. 1.
30 JO L 184 du 17.7.1999, p. 23.

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION :

Article premier

Objet

La présente décision établit, pour la période allant du 1er janvier 2007 au 31 décembre 2013, le programme spécifique «Prévention, préparation et gestion des conséquences en matière de terrorisme», ci-après dénommé «le programme», dans le cadre du programme général «Sécurité et protection des libertés», afin de contribuer au renforcement de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

La présente décision ne s'applique pas aux questions couvertes par le dispositif de réaction rapide en cas de urgences majeures.

Article 2

Définitions

Aux fins de la présente décision, on entend par:

(a) «prévention et préparation», les mesures visant à prévenir et/ou à réduire les risques d'une attaque terroriste et/ou ses conséquences, notamment au moyen d'évaluations des risques et des menaces, de contrôles ainsi que de l'élaboration de normes communes sur les techniques et les méthodes;

(b) «gestion des conséquences», les mesures limitant les conséquences à moyen terme des attaques terroristes qui sont nécessaires à la protection de l'Union européenne en tant qu'espace de liberté, de sécurité et de justice;

(c) «infrastructures critiques», les ressources matérielles, les services, les technologies de l'information, les réseaux et/ou les actifs qui, en cas d'arrêt ou de destruction, peuvent avoir de graves incidences sur la santé, la sécurité ou le bien-être économique des citoyens ou encore sur le travail de l'Union européenne ou des gouvernements de ses États membres.

Article 3

Objectifs généraux du programme

1. Le présent programme contribue à protéger les citoyens, leurs libertés et la société contre les attaques terroristes et les incidents connexes ainsi qu'à protéger l'Union européenne en tant qu'espace de liberté, de sécurité et de justice.

2. Les objectifs généraux du programme contribuent au développement d'autres politiques de l'Union et de la Communauté, telles que la coopération policière et judiciaire en matière pénale, la protection de l'environnement, la santé publique, les transports, la recherche et le développement technologique ainsi que la cohésion économique et sociale.

Article 4

Objectifs spécifiques

1. Au sein des objectifs généraux, le programme encourage, promeut et conçoit des mesures de prévention, de préparation et de gestion des conséquences, à moins que celles-ci ne soient couvertes par d'autres instruments juridiques spécifiques.

2. Pour ce qui est de la préparation aux attaques terroristes et de leur prévention, le programme vise à:

(a) encourager, promouvoir et soutenir l'évaluation des risques et des menaces pesant sur les infrastructures critiques, y compris les évaluations sur place, afin d'identifier les cibles possibles d'attaques terroristes et de déterminer les besoins de renforcer leur sécurité, le cas échéant;

(b) promouvoir et soutenir l'élaboration de normes de sécurité communes ainsi que les échanges de savoir-faire et d'expérience dans le domaine de la protection des infrastructures critiques;

(c) promouvoir et soutenir une coopération et une coordination à l'échelle de l'Union dans le domaine de la protection des infrastructures critiques.

3. S'agissant de la gestion des conséquences en cas d'attaques terroristes, le programme s'attache à:

(a) encourager, promouvoir et soutenir les échanges de savoir-faire, d'expérience et de technologies sur les conséquences possibles des attaques terroristes;

(b) encourager, promouvoir et soutenir l'élaboration de méthodes et de plans d'intervention adéquats;

(c) assurer l'apport en temps réel d'une expertise spécifique sur le terrorisme dans le cadre de mécanismes globaux de gestion des crises, d'alerte rapide et de protection civile.

Article 5

Actions éligibles

1. Afin d'atteindre les objectifs généraux et spécifiques énoncés aux articles 3 et 4, le programme soutient les types d'actions suivants:

(a) projets de dimension européenne lancés et gérés par la Commission;

(b) projets transnationaux devant associer des partenaires dans au moins deux États membres ou au moins un État membre et un pays candidat;

(c) projets nationaux au sein des États membres qui

– préparent la réalisation de projets transnationaux et/ou d'actions communautaires («mesures starter»),

– complètent des projets transnationaux et/ou des actions communautaires («mesures complémentaires»),

– contribuent à mettre au point des méthodes et/ou des techniques novatrices susceptibles d'être transférées au niveau de la Communauté ou élaborent de telles méthodes ou techniques en vue de les transférer à d'autres États membres et/ou pays candidats,

– contribuent sensiblement à protéger l'Union et ses citoyens contre des attaques terroristes.

2. Peuvent notamment bénéficier d'un soutien financier:

(a) les actions de coopération et de coordination opérationnelles (renforcement des réseaux, de la confiance et de la compréhension mutuelles, mise au point de plans d'intervention, échange et diffusion d'informations, d'expériences et de meilleures pratiques);

(b) les activités d'analyse, de suivi, d'évaluation, d'audit et de contrôle;

(c) la mise au point et le transfert de techniques et de méthodes, notamment en ce qui concerne le partage d'informations et l'interopérabilité;

(d) la formation, les échanges de personnel et d'experts;

(e) les activités de sensibilisation et de diffusion.

Article 6

Accès au programme

1. Des propositions de projets peuvent être présentées par des organismes et des organisations dotés de la personnalité juridique et établis dans les États membres.

2. Les propositions de projets nationaux au sens de l'article 5, paragraphe 1, point c), sont transmises à la Commission par les États membres. La Commission fixe chaque année la date de transmission de ces propositions et se prononce à leur sujet conformément à l'article 8, paragraphe 4.

3. En ce qui concerne les projets transnationaux, les pays tiers et les organisations internationales sont autorisés à participer en qualité de partenaires, mais pas à soumettre des projets.

Article 7

Types d'intervention

1. Le soutien financier de la Communauté peut prendre les formes juridiques suivantes:

(a) subventions,

(b) marchés publics.

2. Les subventions communautaires sont octroyées à la suite d'appels à propositions, sauf dans les cas d'urgence exceptionnels dûment justifiés ou lorsque les caractéristiques du bénéficiaire ne laissent pas d'autre choix pour une action donnée, et prennent la forme de subventions de fonctionnement et de subventions d'action. Le taux maximal de cofinancement sera précisé dans les programmes de travail annuels.

3. Des dépenses sont prévues pour des mesures d'accompagnement, par le truchement de marchés publics, auquel cas les fonds communautaires financeront l'acquisition de biens et de services. Seront notamment couvertes les dépenses d'information et de communication, de préparation, de mise en œuvre, de suivi, de contrôle et d'évaluation des projets, des politiques, des programmes et de la législation.

Article 8

Dispositions d'exécution

1. La Commission met en œuvre le soutien financier de la Communauté conformément au règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002, ci-après dénommé «le règlement financier».

2. Aux fins de la mise en œuvre du programme, la Commission adopte, dans les limites des objectifs généraux définis à l'article 3, un programme de travail annuel précisant les objectifs spécifiques et les priorités thématiques et comprenant une description des mesures d'accompagnement envisagées à l'article 7, paragraphe 3, ainsi qu'une liste d'autres actions, si besoin est.

3. Le programme de travail annuel est arrêté selon la procédure définie à l'article 9, paragraphe 2.

4. Les procédures d'évaluation et d'octroi des subventions d'action tiennent compte, entre autres, des critères suivants:

(c) conformité avec le programme de travail annuel, les objectifs généraux définis à l'article 3 et les mesures prises dans les différents domaines visés aux articles 4 et 5;

(d) qualité de l'action proposée en ce qui concerne sa conception, son organisation, sa présentation et les résultats escomptés;

(e) montant du financement communautaire demandé et son adéquation par rapport aux résultats escomptés;

(f) impact des résultats escomptés sur les objectifs généraux définis à l'article 3 ainsi que sur les mesures prises dans les différents domaines visés aux articles 4 et 5.

Article 9

Comité

1. La Commission est assistée par un comité composé de représentants des États membres et présidé par le représentant de la Commission, ci-après dénommé «le comité».

2. Lorsqu'il est fait référence au présent paragraphe, les articles 3 et 7 de la décision 1999/468/CE s'appliquent.

3. Le comité adopte son règlement intérieur.

Article 10

Complémentarité

1. Des synergies, une cohérence et une complémentarité seront recherchées avec d'autres instruments de l'Union et de la Communauté, notamment avec les programmes «Prévenir et combattre la criminalité»[31] et «Justice pénale»[32], ainsi qu'avec les programmes-cadres de recherche et de développement technologique, le Fonds de solidarité de l'Union européenne et le mécanisme de préparation et de réaction aux urgences majeures.

2. Le présent programme peut partager des ressources avec d'autres instruments de l'Union et de la Communauté, en particulier avec le programme «Prévenir et combattre la criminalité», afin de mettre en œuvre des actions répondant aux objectifs tant du présent programme que des autres instruments de l'Union/de la Communauté.

3. Les opérations financées en vertu de la présente décision ne reçoivent pas de soutien financier aux mêmes fins de la part d'autres instruments de l'Union/de la Communauté. Les bénéficiaires du programme fournissent à la Commission des informations sur tout financement reçu au titre du budget communautaire et d'autres sources, ainsi que sur les demandes de financement en cours.

Article 11

Ressources budgétaires

Les ressources budgétaires affectées aux actions prévues dans le présent programme font l'objet d'une inscription de crédits annuels au budget général de l'Union européenne. Les crédits annuels disponibles sont autorisés par l'autorité budgétaire dans les limites des perspectives financières.

---

31 JO

32 JO

Article 12

Suivi

1. Pour toute action financée par le programme, le bénéficiaire soumet des rapports techniques et financiers sur l'état d'avancement des travaux. Un rapport final est également présenté dans les trois mois suivant la réalisation de l'action. La Commission détermine la forme et le contenu des rapports.

2. Sans préjudice des contrôles effectués par la Cour des comptes en liaison avec les institutions ou services de contrôle nationaux compétents, en application de l'article 248 du traité instituant la Communauté européenne, et de toute inspection réalisée au titre de l'article 279, point c), de ce traité, des fonctionnaires ou agents de la Commission peuvent contrôler sur place, notamment par sondage, les actions financées par le programme.

3. Les contrats et conventions résultant de la mise en œuvre du programme prévoient en particulier un suivi et un contrôle financier de la Commission (ou de tout représentant habilité par elle), sur place si nécessaire, ainsi que des audits de la Cour des comptes.

4. Pendant une durée de cinq ans suivant le paiement final relatif à une action, le bénéficiaire du soutien financier de la Communauté garde à la disposition de la Commission toutes les pièces justificatives relatives aux dépenses afférentes à l'action.

5. Sur la base des résultats des rapports de suivi et des contrôles par sondage visés aux paragraphes 1 et 2, la Commission adapte, si nécessaire, le volume ou les conditions d'octroi du soutien financier initialement approuvé, ainsi que le calendrier des paiements.

6. La Commission prend toute autre mesure nécessaire pour vérifier que les actions financées sont menées correctement et dans le respect des dispositions de la présente décision et du règlement financier.

Article 13

Protection des intérêts financiers de la Communauté

1. Lorsque des actions financées dans le cadre de la présente décision sont mises en œuvre, la Commission veille à ce que les intérêts financiers de la Communauté soient protégés par l'application de mesures préventives contre la fraude, la corruption et toute autre activité illégale, par des contrôles effectifs et par la récupération des montants indûment versés et, lorsque des irrégularités sont constatées, par l'application de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives, conformément aux dispositions des règlements (CE, Euratom) n° 2988/95 et (Euratom, CE) n° 2185/96 du Conseil et du règlement (CE) n° 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil.

2. En ce qui concerne les actions communautaires financées au titre du présent programme, les règlements (CE, Euratom) n° 2988/95 et (Euratom, CE) n° 2185/96 s'appliquent à toute violation d'une disposition de droit communautaire, y compris le non-respect d'une obligation contractuelle prévue dans le programme, résultant d'un acte ou d'une omission d'un opérateur

économique qui a ou aurait pour effet de porter préjudice, par une dépense injustifiée, au budget général des Communautés ou à des budgets gérés par celles-ci.

3. La Commission réduit, suspend ou récupère le montant du soutien financier en faveur d'une action si elle constate des irrégularités, notamment l'inobservation des dispositions de la présente décision ou de la décision individuelle, du contrat ou de la convention octroyant le soutien financier en question, ou s'il apparaît que, sans que l'approbation de la Commission ait été demandée, l'action a fait l'objet d'une modification incompatible avec la nature ou avec les conditions de mise en œuvre du projet.

4. Si les délais n'ont pas été respectés ou si la réalisation d'une action ne permet de justifier qu'une partie du soutien accordé, la Commission demande au bénéficiaire de lui présenter ses observations dans un délai déterminé. Si ce dernier ne fournit pas de justification valable, la Commission peut supprimer le reste du soutien financier et exiger le remboursement des sommes déjà payées.

5. Toute somme indûment payée doit être reversée à la Commission. Les sommes non reversées en temps voulu sont majorées d'intérêts de retard dans les conditions fixées par le règlement financier.

Article 14

Évaluation

1. Le programme sera contrôlé régulièrement de manière à suivre la réalisation des activités prévues.

2. La Commission assure une évaluation régulière, indépendante et externe du programme.

3. La Commission présente au Parlement européen et au Conseil:

(a) un rapport d'évaluation intermédiaire sur les résultats obtenus et sur les aspects qualitatifs et quantitatifs de la mise en œuvre du présent programme au plus tard le 31 mars 2010;

(b) une communication sur la continuation du présent programme au plus tard le 31 décembre 2010;

(c) un rapport d'évaluation ex post au plus tard le 31 mars 2015.

Article 15

Entrée en vigueur

La présente décision prend effet le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*. Elle s'applique à compter du 1er janvier 2007.

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE

L'élaboration des perspectives financières pour 2007-2013 a été guidée dès le début par une approche axée sur les actions à entreprendre, afin de faire correspondre les objectifs politiques aux montants disponibles pour les atteindre. Dans ce contexte, la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice est apparue comme l'une des grandes priorités de l'Union européenne pour les années à venir, à laquelle il convient de consacrer des moyens financiers sensiblement accrus. Dans ses communications «*Construire notre avenir commun – Défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie 2007-2013*»[33] et «*Perspectives financières 2007-2013*»[34], la Commission a également souligné l'importance d'utiliser la révision des instruments juridiques aux fins des prochaines perspectives financières pour amorcer une évolution sensible vers plus de simplicité. Structurant ses propositions autour de trois programmes d'action généraux («Solidarité et gestion des flux migratoires», «Droits fondamentaux et justice», «Sécurité et protection des libertés»), la Commission crée un cadre clair pour le développement des interventions financières de la Communauté à l'appui de son triple objectif de justice, de liberté et de sécurité.

2. JUSTIFICATION DE L'ACTION

2.1. Analyse du problème

Dans le cadre de son objectif visant à maintenir et à développer l'Union en tant qu'espace de liberté, de sécurité et de justice, l'Union est déterminée à offrir à ses citoyens un niveau élevé de sécurité, en mettant au point des actions permettant de prévenir et de combattre la criminalité, notamment par la coopération des autorités répressives, en ce compris la police. La constatation de l'existence d'un besoin important de mesures dans ce domaine a conduit à une situation dans laquelle le rôle de l'Union ne cesse de croître. Avec son «plan d'action de Vienne»[35], et se fondant principalement sur les orientations du Conseil européen de Tampere en 1999, l'Union a apporté une première réponse, sous forme d'action législative principalement, mais aussi de programmes de soutien financier. De nouvelles clarifications du rôle de l'Union sont envisagées par le traité établissant une Constitution pour l'Europe et par le programme de La Haye tel qu'adopté par le Conseil européen de novembre 2004. Eu égard en particulier aux menaces terroristes, les questions de sécurité revêtent une urgence nouvelle et exigent une approche plus intégrée et opérationnelle. En même temps, la politique de l'Union visant à prévenir et à combattre les formes de criminalité autres que le terrorisme devra entrer dans une phase plus opérationnelle, même si l'élaboration en cours de la législation demeure importante dans ce domaine.

2.2. La voie à suivre

La réponse qu'il est proposé d'apporter à ces questions consiste en un vaste programme général consacré à la sécurité et à la protection des libertés, qui combine les possibilités de

---

33 COM(2004) 101 du 10.2.2004.
34 COM(2004) 487 du 14.7.2004.
35 JO C 19 du 23.1.1999, p. 1.

financement du programme AGIS actuel et un certain nombre de priorités et d'éléments supplémentaires. Au nombre de ceux-ci figurent l'amélioration de l'échange d'informations, avec le support informatique nécessaire, l'indexage et l'interopérabilité des bases de données, une technologie et une méthode de communication sans risques, des notions clés telles que la répression fondée sur le renseignement, les partenariats public-privé et les approches nouvelles en matière de prévention du crime. En ce qui concerne le terrorisme, les efforts doivent être associés aux mécanismes de la protection civile, afin de garantir un bon niveau de préparation et une capacité de réaction rapide aux menaces et aux risques particuliers représentés par le terrorisme. Les deux programmes spécifiques auront autant que possible une structure correspondante.

En ce qui concerne la prévention et la lutte contre la criminalité, le cofinancement de projets transnationaux au titre du programme AGIS (dans des domaines tels que la formation, les programmes d'échanges, les études, conférences, séminaires et autres mesures encourageant la coopération) ainsi que le soutien fourni sous forme de subventions de fonctionnement se sont avérés utiles, et ils se poursuivront donc dans le cadre de la présente proposition. En même temps, cette proposition de décision du Conseil clarifiera les possibilités de financement de projets à l'échelle de l'Union lancés et gérés par la Commission. Enfin, il sera possible de cofinancer des projets bilatéraux et nationaux, tout en simplifiant la procédure de demande de financement correspondante, afin de stimuler encore l'innovation puis de transférer l'expérience acquise au niveau transnational ou communautaire. Le but est que ce type de financement additionnel permette de développer la technologie et de perfectionner les méthodes existantes en matière de maintien de l'ordre et de prévention de la criminalité. Cette nouvelle mesure est essentielle car les instances publiques et la société civile ne doivent pas se laisser distancer par des modes opératoires criminels de plus en plus sophistiqués, surtout lorsque la criminalité est organisée et s'étend au-delà des frontières nationales.

2.3. Objectifs du programme

a) Définition des objectifs généraux, spécifiques et opérationnels

L'objectif global du programme général intitulé «Sécurité et protection des libertés» est de sauvegarder les droits et les libertés des citoyens dans un espace de liberté, de sécurité et de justice ainsi que de les protéger contre des actes criminels susceptibles de menacer les libertés individuelles, la société démocratique et l'État de droit.

Dans ce cadre, le programme spécifique intitulé «Prévenir et combattre la criminalité» doit contribuer à offrir un niveau élevé de sécurité aux citoyens par la prévention de la criminalité, organisée ou autre, et la lutte contre ce phénomène, notamment le terrorisme, la traite d'êtres humains et les crimes contre des enfants, le trafic de drogue, le trafic d'armes, la corruption et la fraude.

Ces grands objectifs recouvrent principalement trois types d'action:

- promouvoir et développer la coordination, la coopération et la compréhension mutuelle entre les services répressifs, les autres autorités nationales et les organes compétents de l'UE;

- promouvoir et développer les méthodes et outils horizontaux nécessaires à une stratégie de prévention et de lutte contre la criminalité, par exemple les

partenariats public-privé, les meilleures pratiques en matière de prévention, la comparabilité des statistiques et la criminologie appliquée;

- promouvoir et développer les meilleures pratiques en matière de protection des victimes et des témoins.

b) Complémentarité/cohérence avec d'autres instruments

Lors de l'élaboration du programme spécifique, on a tout particulièrement veillé à garantir la cohérence, la complémentarité et la synergie avec d'autres programmes finançant des actions dans des domaines voisins sur la base de traités différents.

Premièrement, le programme est complété par un second instrument relevant du programme général sur la sécurité et la protection des libertés, à savoir le programme spécifique intitulé «Prévention, préparation et gestion des conséquences en matière de terrorisme», qui va au-delà de l'application de la loi et de la prévention de la criminalité au sens du titre VI du traité sur l'Union européenne en créant le lien nécessaire avec la préparation et la gestion des conséquences, y compris la protection des infrastructures critiques.

Deuxièmement, la complémentarité avec les programmes généraux intitulés respectivement «Droits fondamentaux et justice» et «Solidarité et gestion des flux migratoires» doit être assurée en particulier de la manière suivante :

– alors que le volet «justice» du programme «Droits fondamentaux et justice» met l'accent sur le maintien de l'ordre, la proposition ci-jointe insiste elle sur l'action policière, sous l'angle de la coopération entre la police et les autres organes non judiciaires chargés de faire appliquer la loi ;

– en ce qui concerne l'assistance aux victimes, le programme spécifique «Prévenir et combattre la criminalité» vise avant tout leur mise à l'abri de la menace criminelle, tandis que les instruments susmentionnés adoptés dans le cadre du programme général «Droits fondamentaux et justice» traitent de l'assistance générale aux victimes sur le plan judiciaire, social ou administratif ;

– quant à l'immigration clandestine, le Fonds pour les frontières extérieures créé dans le cadre du programme «Solidarité et gestion des flux migratoires» concerne l'échange de renseignements bien précis, alors que le programme spécifique «Prévenir et combattre la criminalité» traite de l'échange d'informations entre les services répressifs.

Troisièmement, le programme dont il est question ici vient compléter également d'autres programmes communautaires tels que le programme-cadre de recherche et de développement technologique, le Fonds de solidarité de l'UE, le mécanisme de préparation et de réponse aux urgences majeures et les Fonds structurels.

3. ÉVALUATION

Le document de travail de la Commission qui présente l'évaluation ex ante et l'analyse d'impact préliminaire du programme général «Sécurité et protection des libertés» montre que l'instrument choisi pour atteindre les objectifs fixés est approprié.

Le premier rapport annuel sur la mise en œuvre du programme AGIS montre clairement que ses bénéficiaires potentiels y attachent un grand intérêt. La Commission a reçu plus de propositions qu'elle ne pouvait financer avec le budget disponible.

La plupart des projets financés dans le cadre d'AGIS traitent soit de la coopération entre les services répressifs (48,2% du nombre de projets cofinancés), soit de la prévention de la criminalité et/ou de la lutte contre certaines formes particulières de criminalité (37,5% des projets cofinancés). Le rapport note également que les conférences et séminaires sont de loin le type d'action le plus fréquent et qu'ils comptent pour près de la moitié (46,4 %) des projets cofinancés. Avec 26,8%, le deuxième groupe le plus important est celui des travaux de recherche, des études et de la mise en place de réseaux. Quant à la formation et aux activités d'échange qui, par leur nature, sont plus difficiles à mettre en œuvre, elles représentent un cinquième (20,5 %) des projets cofinancés.

Par ailleurs, le rapport reconnaît qu'une grande partie des demandes reçues ne remplissaient pas les conditions indiquées dans l'appel à propositions, en raison des difficultés rencontrées par les demandeurs pour compléter les formulaires de candidature, et d'autres formulaires électroniques, ou remplir les critères exigés.

On peut en déduire la nécessité de simplifier la procédure, surtout pour ce qui est des projets innovants, tant sur le plan de la gestion qu'au niveau méthodologique ou technologique. Il est souvent difficile de trouver en temps voulu des partenaires dans d'autres États membres lorsqu'un projet en est encore à un stade précoce et novateur. C'est pourquoi la possibilité de financer des projets bilatéraux et nationaux devrait être ajoutée afin d'encourager ces types de projets innovants.

Une conclusion supplémentaire est qu'en ce qui concerne les actions organisées à l'échelle de l'Union (par exemple, formation, programmes d'échange, mécanismes de coordination ou création de réseaux), il existe souvent un besoin d'orientations de la part de la Commission ou, l'un n'excluant pas l'autre, des organes responsables de l'UE. Cela justifie que l'on renforce et clarifie le cadre applicable aux projets lancés ou gérés par la Commission.

4. BASE JURIDIQUE ET JUSTIFICATION DE L'INSTRUMENT PROPOSE

4.1. Base juridique

L'article 30 du traité sur l'Union européenne définit le champ de l'action en commun en ce qui concerne la coopération policière et la coopération des autres autorités compétentes dans le domaine de la prévention et de la détection des infractions pénales et des enquêtes en la matière, y compris la coopération des autorités nationales avec Europol (article 30, deuxième paragraphe). Cette base juridique couvre tous les objectifs du programme spécifique «Prévenir et combattre la criminalité». Bien que la coopération judiciaire ne constitue pas un objectif en soi de ce programme, l'article 31 du traité sur l'Union européenne doit également figurer ici car les interventions financières pourraient être amenées à couvrir certaines actions connexes touchant à la coopération entre la police et les autorités judiciaires par exemple.

Quant à la forme de l'instrument juridique et à la procédure applicable, l'article 34, paragraphe 2, point c), du traité sur l'Union européenne prévoit que le Conseil peut arrêter des décisions en matière de prévention et de lutte contre la criminalité. Par conséquent, la base juridique proposée est adéquate par rapport aux objectifs du programme spécifique.

Dans les traités actuels, la procédure d'adoption des instruments juridiques dans le domaine de la coopération policière et entre services répressifs diffère considérablement de celle qui s'applique en matière de protection civile. Il s'avère donc impossible de regrouper tous les objectifs pertinents du programme général en un seul instrument juridique. En conséquence, on propose deux instruments distincts: un programme spécifique intitulé «Prévenir et combattre la criminalité» reposant sur le traité sur l'Union européenne, et un autre, consacré à la «Prévention, préparation et gestion des conséquences en matière de terrorisme», basé sur le traité instituant la Communauté européenne[36].

4.2. Actions définies dans le programme

Les différents types d'action envisagés sont les suivants:

- projets de dimension européenne lancés et gérés par la Commission concernant notamment des mécanismes et réseaux de coordination, des travaux d'analyse, parmi lesquels des études et la recherche de solutions en rapport avec des projets concrets, ainsi que des activités de formation et des programmes d'échanges;

- projets transnationaux lancés et gérés par deux États membres au moins (ou un État membre et un pays candidat), dans les conditions fixées dans les programmes de travail annuels;

- projets nationaux au sein des États membres, dans les conditions indiquées ci-dessous et conformément aux programmes de travail annuels;

- subventions de fonctionnement accordées à des organisations non gouvernementales poursuivant des objectifs d'envergure européenne à des fins non lucratives, dans les conditions fixées dans les programmes de travail annuels.

Les projets nationaux ne seront considérés comme des mesures «starter» ou des mesures complémentaires (c'est-à-dire préparant la réalisation de projets transnationaux ou européens ou complétant ces projets) que si leurs résultats sont transférables au niveau de l'UE ou s'ils contribuent à étoffer sensiblement la politique de l'Union en matière de prévention et de lutte contre la criminalité.

4.3. Subsidiarité et proportionnalité

La proposition respecte les principes de subsidiarité et de proportionnalité énoncés à l'article 5 du traité instituant la Communauté européenne et son protocole annexe. Pour ce qui est de la subsidiarité, le programme proposé n'entend pas intervenir dans les domaines couverts par les programmes nationaux mis en place par les autorités de chaque État membre, mais mettre l'accent sur les domaines où l'Europe peut apporter une valeur ajoutée. À cet égard, la majorité des activités étayées par le programme peuvent être considérées comme complémentaires par rapport aux actions nationales et tendent à exploiter le plus possible la synergie résultant des actions mises en œuvre par deux États membres ou plus (dont des pays candidats éventuellement).

---

[36] COM ….

En ce qui concerne la proportionnalité, la proposition vise à simplifier au maximum non seulement la forme des actions – dont la définition dans le texte législatif reste aussi générique que possible – mais également les conditions administratives et financières de leur mise en œuvre. La Commission s'est efforcée de trouver le juste équilibre entre souplesse et facilité d'utilisation, d'une part, et clarté des objectifs et adéquation des garanties financières et procédurales, d'autre part.

À la lumière des orientations que fixe le protocole sur l'application de ces deux principes, il apparaît clairement que les problèmes auxquels ce programme tente de s'attaquer ont des aspects transnationaux et que toute action au niveau de l'Union sera dès lors bénéfique par rapport à celles menées au niveau des États membres.

4.4. Simplification et rationalisation

L'approche proposée contribuera à la réalisation de l'objectif principal, qui est de simplifier les instruments, tant sur le plan juridique que du point de vue de leur gestion, et à rationaliser la structure budgétaire. Elle renforcera également la cohérence et l'homogénéité des instruments et évitera les doubles emplois. Des ressources humaines supplémentaires seront certes nécessaires pour faire face aux élargissements futurs, mais ces ressources seront mieux réparties si l'on abandonne les lignes budgétaires peu importantes (grandes consommatrices de ressources humaines) et que l'on regroupe les programmes existants en un programme unique, cohérent et rationalisé. La proportionnalité entre le montant des dépenses et le coût administratif de leur gestion s'en trouvera améliorée.

La rationalisation proposée profitera également à l'utilisateur final en renforçant la visibilité, la clarté et la cohérence de ces instruments. Les bénéficiaires potentiels pourront solliciter plus aisément un financement grâce à l'approche normalisée et aux modalités de mise en œuvre harmonisées.

La Commission peut décider de confier une partie de l'exécution du budget à une agence exécutive telle que visée à l'article 54, paragraphe 2, point a), du règlement financier. Ce type d'agence peut être établi par la Commission conformément aux dispositions du règlement financier et de ses modalités d'exécution ainsi qu'au règlement (CE) n° 58/2003 du Conseil portant statut des agences exécutives chargées de certaines tâches relatives à la gestion de programmes communautaires. Avant toute décision, la Commission procèdera à une analyse coûts-avantages en vue de déterminer les tâches justifiant une externalisation, les coûts induits par la coordination et les contrôles, l'impact sur les ressources humaines, les économies possibles, l'efficacité et la flexibilité dans la mise en œuvre des tâches externalisées, la simplification des procédures utilisées, la proximité de l'action externalisée par rapport aux bénéficiaires finals, la visibilité de la Communauté et le maintien d'un niveau approprié de savoir-faire à l'intérieur de la Commission.

Le nouvel instrument proposé suit l'approche définie par la Commission en ce qui concerne les défis politiques et financiers de l'après 2007. L'objectif est de compléter, de simplifier et de rationaliser les instruments existants et d'assurer la flexibilité nécessaire pour faire face aux nouveaux objectifs et s'adapter sans heurts au nouveau cadre juridique qui verra le jour avec l'entrée en vigueur du traité constitutionnel.

5. IMPLICATIONS BUDGETAIRES

L'enveloppe globale prévue pour le programme général «Sécurité et protection des libertés» est de 745 millions d'euros pour la période 2007-2013 (aux prix courants). Sur ce total, 602,6 millions d'euros doivent aller au programme «Prévenir et combattre la criminalité».

2005/0035 (CNS)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

établissant le programme spécifique «Prévenir et combattre la criminalité» pour la période 2007-2013

Programme général «Sécurité et protection des libertés»

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur l'Union européenne, et notamment ses articles 30, 31 et 34, paragraphe 2, point c),

vu la proposition de la Commission[37],

vu l'avis du Parlement européen[38],

considérant ce qui suit:

(1) L'objectif de l'Union consistant à offrir aux citoyens un niveau élevé de protection dans un espace de liberté, de sécurité et de justice sera atteint par la prévention de la criminalité, organisée ou autre, et la lutte contre ce phénomène, comme le prévoient l'article 2, quatrième tiret, et l'article 29 du traité sur l'Union européenne.

(2) Afin de protéger la liberté et la sécurité des citoyens et de la société contre les activités criminelles, l'Union doit prendre les mesures nécessaires à la prévention, la détection, l'investigation et la poursuite, efficientes et efficaces, de la criminalité sous toutes ses formes, tout particulièrement dans les affaires revêtant un aspect transnational.

(3) S'appuyant sur les conclusions du Conseil européen de Tampere en octobre 1999[39], le Conseil européen a réaffirmé le caractère prioritaire de la mise en place de l'espace de liberté, de sécurité et de justice – et en particulier de la protection des citoyens contre les diverses activités criminelles par la prévention de la criminalité et la lutte contre ce phénomène – au moyen du programme de La Haye de novembre 2004[40], des déclarations sur le terrorisme de septembre 2001 et mars 2004[41] ainsi que de la stratégie européenne en matière de lutte contre la drogue de décembre 2004[42].

---

37 JO C …
38 JO C …
39 JO C
40 JO C.....
41 JO C …
42 JO C …

(4) Le programme-cadre concernant la coopération policière et judiciaire en matière pénale (AGIS) institué par la décision 2002/630/JAI du Conseil du 22 juillet 2002[43] a contribué dans une large mesure au renforcement de la coopération entre la police et les autres services répressifs et le pouvoir judiciaire dans les États membres, ainsi qu'à l'amélioration de la compréhension mutuelle et de la confiance réciproque dans leur police et leurs systèmes judiciaire, juridique et administratif.

(5) Il est nécessaire et approprié d'étendre les possibilités de financement des mesures visant à prévenir et à combattre la criminalité et de revoir les modalités de ces concours dans l'intérêt de l'efficacité, de l'efficience et de la transparence.

(6) Les actions de la Commission et les projets transnationaux restent importants pour parvenir à une coopération et une coordination plus étroites et de meilleure qualité entre les États membres. En outre, il est utile et approprié de soutenir les projets mis en place dans les États membres dans la mesure où ils peuvent représenter une expérience et un savoir-faire précieux pour de futures actions au niveau de l'Union.

(7) Étant donné que la criminalité ignore les frontières, il convient de permettre aux pays tiers et aux organisations internationales de participer à des projets transnationaux.

(8) Il importe d'assurer la complémentarité du présent programme avec d'autres programmes communautaires et de l'Union, tels que le programme cadre de recherche et de développement, le Fonds de solidarité de l'Union européenne, le mécanisme de préparation et de réponse aux urgences majeures et les Fonds structurels.

(9) Étant donné que les objectifs de l'action à entreprendre, en particulier la prévention de la criminalité organisée et transnationale et la lutte contre ce phénomène, ne peuvent être atteints de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions et des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau de l'Union, celle-ci peut adopter des mesures conformément au principe de subsidiarité défini à l'article 5 du traité instituant la Communauté européenne. Conformément au principe de proportionnalité énoncé dans ce même article, la présente décision n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs.

(10) Conformément à l'article 41, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne, il est nécessaire et approprié de financer les dépenses opérationnelles relevant du titre VI sur le budget communautaire.

(11) Les dépenses du programme devraient être compatibles avec le plafond prévu à la rubrique 3 des perspectives financières. Il est nécessaire de prévoir une certaine souplesse dans la définition du programme pour permettre d'éventuels ajustements des actions envisagées et répondre ainsi à l'évolution des besoins au cours de la période 2007-2013. La décision doit donc se contenter de donner une définition générique des actions prévues et de leurs modalités administratives et financières respectives.

(12) Il y a lieu d'arrêter les mesures nécessaires à la mise en œuvre de la présente décision conformément aux procédures fixées dans celle-ci et avec l'aide d'un comité

---

[43] JO L 203 du 1.8.2002, p. 5.

consultatif. Ceci est approprié car le programme n'a pas d'impact significatif sur le budget de l'Union européenne.

(13) Il convient également de prendre des mesures propres à prévenir les irrégularités et les fraudes, ainsi que les dispositions nécessaires pour récupérer les fonds perdus, indûment versés ou mal employés, conformément aux règlements (CE, Euratom) n° 2988/95 du Conseil, du 18 décembre 1995, relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes[44] et (Euratom, CE) n° 2185/96 du Conseil, du 11 novembre 1996, relatif aux contrôles et vérifications sur place effectués par la Commission[45].

(14) Le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes[46] et le règlement (CE, Euratom) n° 2342/2002 de la Commission du 23 décembre 2002 établissant les modalités d'exécution du règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil[47], qui protègent les intérêts financiers de la Communauté, doivent être appliqués en tenant compte des principes de simplicité et de cohérence dans le choix des instruments budgétaires, de la limitation du nombre de cas dans lesquels la Commission conserve la responsabilité directe de la mise en œuvre et de la gestion, ainsi que de la proportionnalité à respecter entre le montant des ressources et la charge administrative liée à leur utilisation.

(15) Il est opportun de remplacer le programme-cadre concernant la coopération policière et judiciaire en matière pénale (AGIS)[48] par le présent programme à compter du 1er janvier 2007 ainsi que par le nouveau programme sur la justice pénale[49],

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION :

Article premier

Objet

La présente décision établit, pour la période allant du 1er janvier 2007 au 31 décembre 2013, le programme spécifique «Prévenir et combattre la criminalité», ci-après dénommé «le programme», dans le cadre du programme général «Sécurité et protection des libertés», afin de contribuer au renforcement de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

Article 2

Objectifs généraux du programme

1. Le présent programme contribue à assurer un niveau élevé de sécurité aux citoyens par la prévention de la criminalité, organisée ou autre, et la lutte contre ce phénomène, notamment le

---

44 JO L 312 du 23.12.1995, p. 1.
45 JO L 292 du 15.11.1996, p. 2.
46 JO L 248 du 16.9.2002, p. 1.
47 JO L 357 du 31.12.2002, p. 1.
48 JO L 203 du 1.8.2002, p. 5.
49 …

terrorisme, la traite d'êtres humains et les crimes contre des enfants, le trafic de drogue, le trafic d'armes, la corruption et la fraude.

2. Sans préjudice des fins poursuivies par la Communauté européenne ni de ses compétences, les objectifs généraux du programme contribuent au développement des politiques communautaires.

Article 3

Thèmes et objectifs spécifiques

1. Le programme comprend trois volets thématiques :

(a) le maintien de l'ordre

(b) la prévention de la criminalité et la criminologie

(c) la protection des témoins et des victimes.

2. À l'intérieur des objectifs généraux, le programme poursuit les objectifs spécifiques suivants :

(a) promouvoir et développer la coordination, la coopération et la compréhension mutuelle entre les services répressifs, les autres autorités nationales et les organes compétents de l'Union;

(b) promouvoir et développer les méthodes et outils horizontaux nécessaires à une stratégie de prévention et de lutte contre la criminalité, tels que les partenariats public-privé, les meilleures pratiques en matière de prévention, la comparabilité des statistiques et la criminologie appliquée;

(c) promouvoir et développer les meilleures pratiques en matière de protection des victimes et des témoins.

3. Le programme ne traite pas de la coopération judiciaire. Toutefois, il peut recouvrir des actions visant à renforcer la coopération entre les autorités judiciaires et les services répressifs.

Article 4

Actions éligibles

1. Afin d'atteindre les objectifs généraux et spécifiques énoncés aux articles 2 et 3, le programme soutient les types d'actions suivants:

(a) projets de dimension européenne lancés et gérés par la Commission;

(b) projets transnationaux devant associer des partenaires dans au moins deux États membres ou au moins un État membre et un pays candidat;

(c) projets nationaux au sein des États membres, qui

– préparent à des projets transnationaux et/ou des actions de l'Union (mesures «starter»),

– complètent des projets transnationaux et/ou de l'Union («mesures complémentaires»);

– contribuent à la mise au point de méthodes et/ou de techniques novatrices susceptibles d'être transférées au niveau de l'UE, ou élaborent de telles méthodes ou techniques en vue de les transférer à d'autres États membres et/ou pays candidats,

– contribuent sinon à étoffer sensiblement la politique de l'Union destinée à prévenir et à combattre la criminalité;

(d) subventions de fonctionnement accordées à des organisations non gouvernementales poursuivant, à des fins non lucratives, des objectifs de ce programme à une échelle européenne.

2. Peuvent notamment bénéficier d'un soutien financier:

– les actions de coopération et de coordination opérationnelles (renforcement des réseaux, de la confiance et de la compréhension mutuelles, échange et diffusion d'informations, d'expériences et de meilleures pratiques);

– les activités d'évaluation, de suivi et d'analyse;

– la mise au point et le transfert de techniques et de méthodes;

– la formation, les échanges de personnel et d'experts;

– les activités de sensibilisation et de diffusion.

Article 5

Accès au programme

1. Le programme s'adresse aux services répressifs et aux autres institutions, acteurs et organes publics ou privés, dont les autorités locales, régionales et nationales, les partenaires sociaux, les universités, les offices statistiques, les médias, les organisations non gouvernementales, les partenariats public-privé ainsi que les organismes internationaux compétents.

2. Les demandes de financement de projets et de subventions de fonctionnement peuvent être présentées par les organismes et organisations dotés de la personnalité juridique et établis dans les États membres.

3. Les propositions de projets nationaux au sens de l'article 4, paragraphe 1, point c), sont transmises à la Commission par les États membres. La Commission fixe chaque année la date de transmission de ces propositions et se prononce à leur sujet conformément à l'article 7, paragraphe 4.

4. En ce qui concerne les projets transnationaux, les pays tiers et les organisations internationales sont autorisés à participer en qualité de partenaires, mais pas à soumettre des projets.

Article 6

Types d'intervention

1. Le soutien financier de l'Union peut prendre les formes juridiques suivantes:

(a) conventions,

(b) marchés publics.

2. Les subventions de l'Union sont octroyées à la suite d'appels à propositions, sauf cas d'urgence exceptionnels dûment établis ou lorsque les caractéristiques du bénéficiaire ne laissent pas d'autre choix pour une action donnée, et prennent la forme de subventions de fonctionnement et de subventions d'action. Le taux maximal de cofinancement sera précisé dans les programmes de travail annuels.

3. Des dépenses sont prévues pour des mesures d'accompagnement, par le truchement de marchés publics, auquel cas les fonds de l'Union financeront l'acquisition de biens et de services. Seront notamment couverts les dépenses d'information et de communication, ainsi que la préparation, la mise en œuvre, la supervision, le contrôle et l'évaluation des projets, des politiques, des programmes et de la législation.

Article 7

Dispositions d'exécution

1. La Commission met en œuvre le soutien financier de l'Union conformément au règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002, ci-après dénommé «règlement financier».

2. Aux fins de la mise en œuvre du programme, la Commission adopte, dans les limites des objectifs généraux définis à l'article 2, un programme de travail annuel précisant les objectifs spécifiques et les priorités thématiques et comprenant une description des mesures d'accompagnement envisagées à l'article 6, paragraphe 3, ainsi qu'une liste d'autres actions, si besoin est.

3. Le programme de travail annuel est arrêté selon la procédure définie à l'article 9.

4. Les procédures d'évaluation et d'octroi des subventions d'action tiennent compte, entre autres, des critères suivants:

(a) conformité avec le programme de travail annuel, les objectifs généraux définis à l'article 2 et les mesures prises dans les différents domaines visés aux articles 3 et 4;

(b) qualité de l'action proposée en ce qui concerne sa conception, son organisation, sa présentation et les résultats escomptés;

(c) montant du soutien financier de l'Union demandé et adéquation de celui-ci par rapport aux résultats escomptés;

(d) impact des résultats escomptés sur les objectifs généraux définis à l'article 2 ainsi que sur les mesures prises dans les différents domaines visés aux articles 3 et 4.

5. Les demandes de subventions de fonctionnement visées à l'article 4, paragraphe 1, point d), sont examinées, entre autres choses, à la lumière de:

(a) leur cohérence avec les objectifs du programme;

(b) la qualité des activités envisagées;

(c) l'effet d'entraînement probable sur le public;

(d) le rayonnement géographique des activités réalisées;

(e) le rapport coûts-bénéfices de l'activité proposée.

Article 8

Comité

1. La Commission est assistée par un comité composé de représentants des États membres et présidé par le représentant de la Commission, ci-après dénommé «le comité».

2. Le comité adopte son règlement intérieur.

Article 9

Procédure consultative

1. Lorsqu'il est fait référence au présent article, le représentant de la Commission soumet au comité un projet des mesures à prendre. Le comité émet son avis sur ce projet dans un délai que le président peut fixer en fonction de l'urgence de la question en cause, le cas échéant en procédant à un vote.

2. L'avis du comité est inscrit au procès-verbal; en outre, chaque État membre a le droit de demander que sa position figure à ce procès-verbal.

3. La Commission tient le plus grand compte de l'avis émis par le comité. Elle informe le comité de la façon dont elle a tenu compte de cet avis.

Article 10

Complémentarité

1. Des synergies, une cohérence et une complémentarité seront recherchées avec d'autres instruments de l'Union et de la Communauté, en particulier avec les programmes «Prévention, préparation et gestion des conséquences en matière de terrorisme»[50] et «Justice pénale»[51], les programmes-cadres de recherche et de développement technologique[52], ainsi que le Fonds de solidarité de l'Union européenne et le mécanisme de préparation et de réponse aux urgences majeures[53].

2. Le programme peut partager des ressources avec d'autres instruments de l'Union et de la Communauté, en particulier avec le programme «Prévention, préparation et gestion des conséquences en matière de terrorisme», afin de mettre en œuvre des actions répondant tant à ses objectifs qu'à ceux des autres instruments de l'Union/de la Communauté.

3. Les opérations financées en vertu de la présente décision ne reçoivent pas de soutien financier aux mêmes fins de la part d'autres instruments de l'Union/de la Communauté. Les bénéficiaires du programme fournissent à la Commission des informations sur tout financement reçu du budget général de l'Union européenne et d'autres sources ainsi que sur les demandes de financement en cours.

Article 11

Ressources budgétaires

Les ressources budgétaires affectées aux actions prévues dans le présent règlement font l'objet d'une inscription de crédits annuels au budget général de l'Union européenne. Les crédits annuels disponibles sont autorisés par l'autorité budgétaire dans les limites des perspectives financières.

Article 12

Suivi

1. Pour toute action financée par le programme, le bénéficiaire soumet des rapports techniques et financiers sur l'état d'avancement des travaux. Un rapport final est également présenté dans les trois mois suivant la réalisation de l'action. La Commission détermine la forme et le contenu des rapports.

2. Sans préjudice des contrôles effectués par la Cour des comptes en liaison avec les institutions ou services de contrôle nationaux compétents, en application de l'article 248 du traité instituant la Communauté européenne, et de toute inspection réalisée au titre de

---

50 …
51 …
52 …
53 …

l'article 279, point c), de ce traité, des fonctionnaires ou agents de la Commission peuvent contrôler sur place, notamment par sondage, les actions financées par le programme.

3. Les contrats et conventions résultant de la mise en œuvre du programme prévoient en particulier un suivi et un contrôle financier de la Commission (ou de tout représentant habilité par elle), sur place si nécessaire, ainsi que des audits de la Cour des comptes.

4. Pendant une durée de cinq ans suivant le paiement final relatif à une action, le bénéficiaire du soutien financier garde à la disposition de la Commission toutes les pièces justificatives relatives aux dépenses afférentes à l'action.

5. Sur la base des résultats des rapports de suivi et des contrôles par sondage visés aux paragraphes 1 et 2, la Commission adapte, si nécessaire, le volume ou les conditions d'octroi du soutien financier initialement approuvé, ainsi que le calendrier des paiements.

6. La Commission prend toute autre mesure nécessaire pour vérifier que les actions financées sont menées correctement et dans le respect des dispositions de la présente décision et du règlement financier.

Article 13

Protection des intérêts financiers de la Communauté

1. Lorsque des actions financées dans le cadre de la présente décision sont mises en œuvre, la Commission veille à ce que les intérêts financiers de la Communauté soient protégés par l'application de mesures préventives contre la fraude, la corruption et toute autre activité illégale, par des contrôles effectifs et par la récupération des montants indûment versés et, lorsque des irrégularités sont constatées, par l'application de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives, conformément aux dispositions des règlements (CE, Euratom) n° 2988/95 et (Euratom, CE) n° 2185/96 du Conseil et du règlement (CE) n° 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil.

2. Pour les actions de l'Union financées au titre du programme, les règlements (CE, Euratom) n° 2988/95 et (Euratom, CE) n° 2185/96 s'appliquent à toute violation d'une disposition du droit communautaire, y compris tout manquement à une obligation contractuelle stipulée sur la base du programme, résultant d'un acte ou d'une omission d'un opérateur économique, qui a ou aurait pour effet de porter préjudice, par une dépense injustifiée, au budget général de l'Union européenne ou à des budgets gérés par celle-ci.

3. La Commission réduit, suspend ou récupère le montant du soutien financier en faveur d'une action si elle constate des irrégularités, notamment l'inobservation des dispositions de la présente décision ou de la décision individuelle, du contrat ou de la convention octroyant le soutien financier en question, ou s'il apparaît que, sans que l'approbation de la Commission ait été demandée, l'action a fait l'objet d'une modification incompatible avec la nature ou avec les conditions de mise en œuvre du projet.

4. Si les délais n'ont pas été respectés ou si l'état d'avancement d'une action ne permet de justifier qu'une partie du soutien accordé, la Commission demande au bénéficiaire de lui présenter ses observations dans un délai déterminé. En l'absence de réponse satisfaisante, la

Commission peut supprimer le reste du soutien financier et exiger le remboursement des sommes déjà payées.

5. Toute somme indûment payée doit être reversée à la Commission. Les sommes non reversées en temps voulu sont majorées d'intérêts de retard dans les conditions fixées par le règlement financier.

Article 14

Évaluation

1. Le programme est contrôlé régulièrement de manière à suivre la réalisation des activités prévues.

2. La Commission assure une évaluation régulière, indépendante et externe du programme.

3. La Commission présente au Parlement européen et au Conseil:

(a) un rapport intermédiaire d'évaluation sur les résultats obtenus et sur les aspects qualitatifs et quantitatifs de la mise en œuvre du présent programme, au plus tard le 31 mars 2010;

(b) une communication sur la poursuite du programme, au plus tard le 31 décembre 2010;

(c) un rapport d'évaluation ex post, au plus tard le 31 mars 2015.

Article 15

Dispositions transitoires

1. La présente décision remplace, à compter du 1er janvier 2007, les dispositions correspondantes de la décision 2002/630/JAI du Conseil établissant un programme-cadre concernant la coopération policière et judiciaire en matière pénale (AGIS)[54].

2. Les actions qui ont débuté avant le 31 décembre 2006 en vertu de cette dernière décision continuent d'être régies par elle jusqu'à ce qu'elles aient été menées à bien.

Article 16

Entrée en vigueur

La présente décision prend effet le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*. Elle s'applique à compter du 1er janvier 2007.

---

54 JO L 203 du 1.8.2002, p. 5.

FINANCIAL STATEMENT

LEGISLATIVE FINANCIAL STATEMENT

1. NAME OF THE PROPOSAL :

Programme "Security and Safeguarding Liberties"

Proposal for a Council Decision creating the programme "Prevention of and Fight against Crime" for the period 2007-2013

Proposal for a Council Decision creating the programme "Prevention, Preparedness and Consequence Management of Terrorism" for the period 2007-2013

2. ABM / ABB FRAMEWORK

1805 – Law enforcement cooperation and fight of and against general and organised crime

3. BUDGET LINES

3.1. Budget lines (operational lines and related technical and administrative assistance lines (ex- B.A lines)) including headings :

Financial Perspectives 2007-2013 : Heading 3.

3.2. Duration of the action and of the financial impact:

2007-2013

3.3. Budgetary characteristics (*add rows if necessary*) :

Budget line	Type of expenditure		New	EFTA contribution	Contributions from applicant countries	Heading in financial perspective
Prevention of and fight against crime	Non-comp	Diff	No	NO	No	**No** 3
Prevention, Preparedness and Consequence Management of Terrorism	Non-comp	Diff	Yes	NO	No	**No** 3

4. SUMMARY OF RESOURCES

4.1. Financial Resources (Current Prices)

4.1.1. Summary of commitment appropriations (CA) and payment appropriations (PA)

EUR million (to 3 decimal places)

Expenditure type	Section no.		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 -…	Total
Operational expenditure (8.1)											
Commitment Appropriations (CA)	Prevention of and fight against crime	a	44,600	50,900	71,800	85,600	108,000	117,200	119,500		597,600
	Prevention, Preparedness and Consequence Management of Terrorism	a	12,700	15,200	17,700	20,300	23,000	23,400	25,100		137,400
Payment Appropriations (PA)	Prevention of and fight against crime	b	22,300	43,920	60,090	74,520	94,040	108,120	116,510	78,100	597,600

	Prevention, Preparedness and Consequence Management of Terrorism	b	6,350	12,930	15,950	18,500	21,130	22,660	24,170	15,710	137,400
Administrative expenditure within reference amount (8.2.4)											
Technical & administrative assistance (NDA)	8.2.4	c	0,700	0,900	1,500	1,100	2,000	1,400	2,400		10,000
TOTAL REFERENCE AMOUNT											
Commitment Appropriations		**a+c**	**58,000**	**67,000**	**91,000**	**107,000**	**133,000**	**142,000**	**147,000**		**745,000**
Payment Appropriations		**b+c**	**29,350**	**57,750**	**77,540**	**94,120**	**117,170**	**132,180**	**143,080**	**93,810**	**745,000**
Administrative expenditure not included within reference amount											
Human resources and associated expenditure (NDA)	8.2.5	d	4,050	4,320	4,752	5,130	5,508	5,832	5,940		35,532
Administrative costs, other than human resources and associated costs, not included in reference amount (NDA)	8.2.6	e	0,670	0,725	0,753	0,768	0,784	0,799	0,815		5,316
Total indicative financial cost of intervention											
TOTAL CA including cost of Human Resources		a+c+d+e	62,720	72,045	96,505	112,898	139,292	148,631	153,755		785,848

TOTAL PA including cost of Human Resources		b+c+d+e	34,070	62,795	83,045	100,018	123,462	138,811	149,835	93,810	785,848

Co-financing details

If the proposal involves co-financing by Member States, or other bodies (please specify which), an estimate of the level of this co-financing should be indicated in the table below (additional lines may be added if different bodies are foreseen for the provision of the co-financing):

EUR million (to 3 decimal places)

Co-financing body		Year n	n + 1	n + 2	n + 3	n + 4	n + 5 and later	Total
……	f							
TOTAL CA including co-financing	a+c +d+ e+f							

4.1.2. Compatibility with Financial Programming

X Proposal is compatible with next financial programming 2007-2013

☐ Proposal will entail reprogramming of the relevant heading in the financial perspective.

☐ Proposal may require application of the provisions of the Interinstitutional Agreement[55] (i.e. flexibility instrument or revision of the financial perspective).

4.1.3. Financial impact on Revenue

X Proposal has no financial implications on revenue

☐ Proposal has financial impact – the effect on revenue is as follows:

NB: All details and observations relating to the method of calculating the effect on revenue should be shown in a separate annex.

EUR million (to one decimal place)

	Prior to	Situation following action

[55] See points 19 and 24 of the Interinstitutional agreement.

Budget line	Revenue	action [Year n-1]	[Year n]	[n+1]	[n+2]	[n+3]	[n+4]	[n+5][56]
	a) Revenue in absolute terms							
	b) Change in revenue	*Δ*						

(Please specify each revenue budget line involved, adding the appropriate number of rows to the table if there is an effect on more than one budget line.)

4.2. Human Resources FTE (including officials, temporary and external staff) – see detail under point 8.2.1.

Annual requirements	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total number of human resources	37,5	40	44	47,5	51	54	55

5. CHARACTERISTICS AND OBJECTIVES

5.1. Need to be met in the short or long term

As regards *the prevention of and the fight against crime*, the support aiming to achieve the general and specific objectives will be aimed at three main areas:

a) *law enforcement*: to promote and develop coordination and cooperation between national authorities, in particular between law enforcement agencies;

b) *crime prevention and criminology*: to stimulate, promote and develop strategies, dialogue and partnership in respect of crime prevention, statistics and criminology;

c) *protection of witnesses and victims*: to promote and develop the means of protecting witnesses and victims of crime.

The scale of resources has been assessed in light of the needs, and giving the evolving nature of these, a mid-term review clause is included to enable progress in meeting the objectives and priorities to be reassessed.

[56] Additional columns should be added if necessary i.e. if the duration of the action exceeds 6 years

As regards Prevention, Preparedness and Consequence Management of Terrorism, financial support will be targeted at a number of crucial areas, in particular, at:

– the establishment of a secure, rapid alert system which ensures a link between communication networks warning of threats to public safety and security, be they related to law enforcement agencies or other bodies;

– the identification and protection of critical infrastructure, i.e. infrastructure vulnerable to terrorist threats, consisting of all those facilities, networks and services which, if disrupted or destroyed, would have a serious impact on the health, safety, security and/or the economic well-being of EU citizens and/or on the effective functioning of government;

– the undertaking of audits, monitoring and evaluation activities to identify existing weaknesses, establish best practice in Member States and recommend legislative or other action where deficiencies are found with the aim of increasing the overall preparedness of the EU in the face of terrorism;

The impacts likely to result from the above actions are described within the extended impact assessment.

5.2. Value-added of Community involvement and coherence of the proposal with other financial instruments and possible synergy

The added value of the instruments is to provide the basis for efficient cooperation between law enforcement and other relevant authorities, with the aim of all Member States being able to put in place minimum levels of measures (both legislative and operational) to protect against crime and the threat of terrorist attack. This would mean that there is no "weak point" within the EU and within its critical infrastructure which could be exploited by organised crime ('safe haven') or terrorist, while also providing a level playing field for law enforcement authorities and for the private sector.As such, it is an integral part of creating an area of justice, freedom and security.

As regards improving the quantity and quality of law enforcement relevant information available to national authorities, the EU intervention to supplement national action will allow to overcome existing systemic resistances within and between the different bodies involved. This additional support to the necessary improvements to existing communication channels and infrastructures at European level adds value by increasing capacity – indeed, individual action at national level would not be capable of achieving the same results.

In relation to previous activities in this area, the current proposal will offer a comprehensive framework and contribute to the creation of systematic procedures for cooperation on law enforcement and countering the threat of terrorism as well as for cooperation between public authorities and the private sector. Where actions or initiatives are envisaged at EU level, these will be based on effective sharing of experience and best practice, so increasing efficiency and contributing to an overall reduction in the 'unit

costs' of combating crime and responding to both the threat and consequences of terrorist attack. In addition, there will be a leverage effect, in the sense that contributions will also be made by grant beneficiaries, both because this is a requirement of EU funding and because of the effects of successful pilot projects and the development of best practice in encouraging national governments to provide more funding and support.

With regard to Prevention, Preparedness and Consequence Management of Terrorism, cooperation will have spin-off effects in terms of better targeted research on security against attack, leading to new innovative technology developments, harmonised and more efficient minimum industry security standards, more efficient resource planning and allocation, increased civil protection capacity, the development of emergency contingency plans and so on. Cooperation plus the centralised coordination of operations, while fully respecting national competences, provides the means for achieving greater efficiency and operational capability in respect of preparedness and of establishing a more rapid and effective system for consequence management throughout the EU.

Complementarity with other JLS programmes:

The Security programme and the two main strands which it comprises have the common goal, along with the two other JLS framework programmes, of establishing an area of freedom, security and justice in the EU where basic human rights are fully respected. Each of the three JLS programmes is designed to address particular aspects which are a critical part of the creation of such an area in the EU, given the integration of national economies and the goal of ensuring free movement of people as well as goods, services and capital between countries. As such, they tackle issues affecting freedom, security and justice which arise from the creation of economic and monetary union and the abolition of internal borders and which can only be effectively addressed at EU level. These issues are to do with cooperation, harmonisation, coordination of activities, the exchange and sharing of critical information and best practices and techniques, and establishing solidarity mechanisms for sharing the costs involved in pursuing common and agreed objectives in an equitable way.

They are reflected in the objectives set out in the Hague Programme adopted by the European Council in November 2004, which include: guaranteeing fundamental human rights throughout the EU, establishing minimum procedural safeguards and common access to justice, extending the mutual recognition of judicial decisions, fighting organised cross-border crime and the threat of terrorism, ensuring protection in accordance with international treaties to those in need, and regulating migration flows and controlling the external borders of the EU.

Each of the JLS framework programmes is aimed at pursuing these objectives in a complementary way without duplicating activities.

The activities under the Security programme, therefore, are designed to contribute to making the EU a safer place to live, where people can enjoy their basic freedoms without fear of crime or the threat of terrorist attack. As such, they are complementary to the activities undertaken under both the Solidarity and Justice programmes which have

parallel aims. More specifically, the fight against organised, cross-border crime and against trafficking of people and drugs is complementary to the efforts made under the Solidarity programme to prevent illegal entry into the EU through the establishment of effective external border controls. The same applies to the measures taken to combat the threat of terrorism, including in particular exchange of information between relevant national, and EU-level, authorities, which both contribute to and are supported by the activities undertaken to control illegal entry.

The prevention of and fight against crime, by reinforcing law enforcement cooperation as well as to support the protection of witnesses and victims of crime, is also complementary to the actions supported under the Fundamental Rights and Justice programme to fight violence and to ensure the protection of fundamental rights (in particular as regards data protection) as well as to facilitate access to justice.

Complementarity with other instruments:

The support for the protection of victims and witnesses of crime funded under this programme is complementary to the support available under the Initiative on Fundamental Rights and Justice (particularly the instruments on criminal justice and on fight against violence)) which provides general assistance to victims of trafficking and violent crime.

As regards the training of police officers an instrument already exists: the European College of Police (CEPOL), that could also provide the basis for such action on exchange of staff between police services.If CEPOL becomes a body financed by the EU budget, the dividing line between this and the new instrument will need to be reassessed.

In relation to improved information exchange, a close coordination will be ensure to create synergies between the existing projects in different areas (SIS, VISION, EURODAC) as well as forthcoming initiatives (VIS, SIS II). Also, the implementation of existing legislation in related areas will be closely monitored, to reap the benefits in terms of overcoming systemic resistances.

Complementarity with the objectives and tasks of Europol will be kept under review to avoid any overlap between proposals under this programme and Europol's role.

On civil protection in general, the new Solidarity Instrument and the Response and Preparedness Instrument for major emergencies will provide financial means both for immediate crisis management measures and for general preparation to crises. Apart from accidents and natural disasters, this will also include disasters caused by terrorist acts. Complementarity will be ensured on two levels: first, the instrument "Prevention, Preparedness and Consequence Management of Terrorism" will focus on integrating aspects of security and law enforcement into the rapid alert and crisis management system; second, on critical infrastructure and preparedness, it will focus on assessing and identifying the specific needs from a security point of view, while the Response and Preparedness Instrument for major emergencies will focus on general civil protection (i.e. mainly relief to affected persons and if need be the environment).

5.3. Objectives, expected results and related indicators of the proposal in the context of the ABM framework

A key objective of the "Security" framework programme is to simplify and rationalise instruments both in legal and management terms, to streamline the budget structure, to increase coherence and consistency between programmes and avoid duplication of instruments.

The proposed simplification and rationalisation will benefit the end users as it increases the visibility, clarity and coherence of the instruments. Potential beneficiaries will find it easier to apply for funding in the different areas as a result of a more standardised approach and implementing provisions.

Delivery through alternative delivery mechanisms (externalisation, or shared management) has been examined in detail but was considered not appropriate at this stage.

The results envisaged could not be expected to be achieved at lower cost for several reasons:

- The level of intervention could not be lowered without running the risk of reducing the programme's impact to such a low level that the EU added value would be lost. The specific aims are set to be both achievable, given the resources proposed and in line with the expectations of the beneficiaries. The present proposal has carefully estimated the cost of reaching its objectives.

- The range of measures envisaged under this Programme will address those issues which cannot be handled by individual Member State from within their own financial and/or technical resources, and which require intervention at EU, bilateral or multilateral level, in order to optimise their effectiveness at least cost.

- The harmonisation and the simplification of the procedures will also contribute to avoiding duplication and focusing actions more effectively on EU added-value.

- The rationalisation of the monitoring and evaluation procedures will enable better outcomes to achieved and will make it more possible for multiplier effects to be generated.

- With regard to volume crime, the Programme is based on the premise that certain co-operation activities need to be taken at EU level in order to support prevention activities in the Member States more effectively, to avoid duplication of effort and to use resources more efficiently.

– A number of measures, for example in relation to crime statistics and crime proofing, are horizontal in nature and will support the development of effective policy and legislative responses to crime in all its manifestations.

5.4. Method of Implementation

Show below the method(s) chosen for the implementation of the action.

X ***Centralised Management***

X Directly by the Commission

 Indirectly by delegation to:

 Executive Agencies

 Bodies set up by the Communities as referred to in art. 185 of the Financial Regulation

 National public-sector bodies/bodies with public-service mission

 Shared or decentralised management

 With Member states

 With Third countries

 Joint management with international organisations (please specify)

Relevant comments:

In order to achieve the full objectives of the action programme under the provisions of the current Treaties, it has been decided to split the action programme into 2 legal instruments relating to 2 different legal bases as stated in Mr. Vitorino's Communication to the Commission (SEC(2004) 1195, 28.9.2004), the actions proposed are provided through the current Treaties. The legal bases required to establish the programmes have been limited in number as far as the current Treaties allow, while within and across the new programmes common delivery, management and implementation mechanisms are set in place.

In order to achieve the general and specific and operational objectives, each programme within the ""Security and Safeguarding Liberties" envisage a range of actions, such as:

a) Projects initiated and managed by the Commission with a European dimension;

b) Transnational projects, which must involve partners in at least two Member States, or at least one Member State and an applicant country;

c) National projects within Member States, which

– prepare transnational projects and/or Commission actions ("starter measures"),

– complement transnational projects and/or Commission actions ("complementary measures")

– contribute to developing innovative methods and/or technologies with a potential for transferability to actions on Union level, or develop such methods or technologies with a view to transferring them to other Member States and/or applicant countries, or

– contribute otherwise considerably to developing the Union policy on preventing and/or combating crime;

Operating grants for non-governmental organisations pursuing on a non-profit basis objectives of this programme on a European dimension.

In particular, support may be provided for :

– actions on operational cooperation and coordination (strengthening networking, mutual confidence and understanding, exchange and dissemination of information, experience and best practices)

– analytical, monitoring and evaluation activities,

– development and transfer of technology and methodology,

– training, exchange of staff and experts, and

– awareness and dissemination activities.

Methods of implementation :

The above mentioned type of actions may be financed either by :

- A service contract following a call for tenders ;

- A subsidy following a call for proposals.

The Commission will implement the above actions in accordance with the annual work programme to be adopted. The Commission will implement this Action programme and may have recourse to technical and/or administrative

assistance to the mutual benefit of the Commission and of the beneficiaries, for example to finance outside expertise on a specific subject.

The Commission may decide to entrust part of the budget implementation to an executive agency, as referred to in Article 54, para. 2(a) of the Financial Regulation. This agencies shall be designated by the Commission in conformity with the provisions of the Financial Regulation and more specifically with the principles of economy, effectiveness and efficiency. Before proceeding to implement the delegation, the Commission shall ensure, by mean of a prior assessment that the creation of agencies is in compliance with sound financial management.

6. MONITORING AND EVALUATION

6.1. Monitoring system

A comprehensive monitoring system will be set-up in order to regularly follow up the implementation of the activities carried out under each strand. This system should allow for the collection of information relating to the financial implementation and to the physical outputs of the programme, across the types of action and the target groups included in the programme. The information will be collected at project level - indeed, for any action financed by the programme, the beneficiary shall submit technical and financial reports on the progress of the work, as well as a final report after the completion of the action. The precise configuration of the monitoring system, as well as the type of indicators to be set-up will be the object of further study in the process leading to the implementation of the programme. Indeed, a study on delivery mechanisms and related cost-effectiveness aspects is foreseen to take place during 2005.

According to legal requirements and Commission's evaluation policy, the programme will be evaluated at mid-term to assess its continuing relevance and draw useful lessons for the remainder of its implementation. A review of the programme may take place then, if considered necessary. A final evaluation will take place at the end of the programming period to assess the results of the programme and advise on its follow-up. These reports will be prepared under the responsibility of the Commission, and shall be submitted to the European Parliament and the Council.

6.2. Evaluation

6.2.1. Ex-ante evaluation

Cfr. Extended Impact Assessment.

6.2.2. Measures taken following an intermediate/ex-post evaluation (lessons learned from similar experiences in the past)

Cfr. Extended Impact Assessment

6.2.3. Terms and frequency of future evaluation

As regards *the prevention of and the fight against crime and the Prevention, Preparedness and Consequence Management of Terrorism* the timetable set in the proposal is as follows :

– no later than 31 March 2010, the Commission shall submit to the European Parliament and the Council an interim evaluation report on the results obtained and the qualitative and quantitative aspects of the implementation of this programme;

– no later than 31 December 2010, the Commission shall submit to the European Parliament and the Council a Communication on the continuation of this programme;

– no later than 31 March 2015, the Commission shall submit to the European Parliament and the Council an ex post evaluation report.

7. ANTI-FRAUD MEASURES

The Commission shall ensure that, when actions financed under the present programme are implemented, the financial interests of the Community are protected by the application of preventive measures against fraud, corruption and any other illegal activities, by effective checks and by the recovery of the amounts unduly paid and, if irregularities are detected, by effective, proportional and dissuasive penalties, in accordance with Council Regulations (EC, Euratom) No 2988/95 and (Euratom, EC) No 2185/96, and with Regulation (EC) No 1073/1999 of the European Parliament and of the Council.

For the Community actions financed under this programme, the notion of irregularity referred to in Article 1, paragraph 2 of Regulation (EC, Euratom) No 2988/95 shall mean any infringement of a provision of Community law or any breach of a contractual obligation resulting from an act or omission by an economic operator, which has, or would have, the effect of prejudicing the general budget of the Communities or budgets managed by them, by an unjustifiable item of expenditure.

Contracts and agreements shall provide in particular for supervision and financial control by the Commission (or any representative authorized by it) and audits by the Court of Auditors, if necessary on-the-spot.

8. DETAILS OF RESOURCES

8.1. Objectives of the proposal in terms of their financial cost (Prix 2004)

Commitment appropriations in EUR million (to 3 decimal places)

(Headings of Objectives, actions and outputs should be provided)	Type of output	Av. cost	2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013		Total	
			No. outputs	Total cost	No. outputs	Total cost	No. outputs	Total cost	No. outputs	Total cost	No. outputs	Total cost	No. outputs	Total cost	No. outputs	Total cost	No. outputs	Total cost
Prevention of and fight against crime																		
To promote and develop coordination, cooperation and mututal understanding																		
Commission Actions	Grants	0,100	30	3,000	45	4,500	45	4,500	45	4,500	45	4,500	45	4,500	45	4,500	0	30,000
	Procurement	0,500	11	5,500	13	6,500	13	6,500	13	6,500	13	6,500	13	6,500	13	6,500	0	44,500
Transnational projects	Grants	0,200	20	4,000	20	4,000	25	5,000	25	5,000	25	5,000	25	5,000	25	5,000	165	33,000
National projects				4,500		6,000		13,000		19,000		25,000		28,000		28,000	0	123,500
Sub-total Action 1				**17,000**		**21,000**		**29,000**		**35,000**		**41,000**		**44,000**		**44,000**	**165**	**231,000**
To stimulate, promote and develop strategies , dialogues and partnerships																		
Commission Actions	Grants	0,100	30	3,000	30	3,000	40	4,000	40	4,000	40	4,000	40	4,000	40	4,000	260	26,000
	Procurement	0,500	10	5,000	10	5,000	12	6,000	12	6,000	12	6,000	12	6,000	12	6,000	80	40,000
Transnational projects	Grants	0,200	20	4,000	20	4,000	20	4,000	20	4,000	20	4,000	20	4,000	20	4,000	140	28,000

National projects				3,000		4,000		10,000		13,000		21,000		23,000		23,000		97,000
Sub-total Action 2				**15,000**		**16,000**		**24,000**		**27,000**		**35,000**		**37,000**		**37,000**	**480**	**191,000**
To promote and develop best practices for the protection of crime victims and witnesses																		
Commission Actions	Grants	0,100	30	3,000	30	3,000	30	3,000	30	3,000	30	3,000	30	3,000	30	3,000	210	21,000
	Procurement	0,500	6	3,000	6	3,000	6	3,000	6	3,000	6	3,000	6	3,000	6	3,000	42	21,000
Transnational projects	Grants	0,200	10	2,000	10	2,000	10	2,000	10	2,000	10	2,000	10	2,000	10	2,000	70	14,000
National projects				2,000		2,000		4,000		6,000		10,000		11,000		11,000		46,000
Sub-total Action 3				**10,000**		**10,000**		**12,000**		**14,000**		**18,000**		**19,000**		**19,000**	**322**	**102,000**
Sub-total Objective 1				*42,000*		*47,000*		*65,000*		*76,000*		*94,000*		*100,000*		*100,000*		*524,000*
Prevention, Preparedness and Consequence Management of Terrorism																		
Preparedness - to promote, support and to evaluate exchange of standards, know-how and experience																		
Commission Actions	Grants	0,100	40	4,000	40	4,000	50	5,000	50	5,000	50	5,000	50	5,000	50	5,000	330	33,000
	Procurement	0,500	2	1,000	2	1,000	2	1,000	2	1,000	2	1,000	2	1,000	2	1,000	14	7,000
Transnational projects	Grants	0,500	1	0,500	1	0,500	1	0,500	1	0,500	1	0,500	1	0,500	1	0,500	7	3,500
National projects				2,500		4,000		5,000		6,500		8,000		8,000		9,000		43,000
Sub-total Action 4				**8,000**		**9,500**		**11,500**		**13,000**		**14,500**		**14,500**		**15,500**	**0**	**86,500**
Consequence management - to develop, implement and promote EU crisis management arrangements																		

Commission Actions	Grants	0,100	0	0,000	5	0,500	5	0,500	5	0,500	5	0,500	5	0,500	5	0,500	30	3,000
	Procurement	0,500	5	2,500	5	2,500	5	2,500	5	2,500	5	2,500	5	2,500	5	2,500	35	17,500
National projects		0,000		1,500		1,500		1,500		2,000		2,500		2,500		2,500		14,000
Sub-total Action 5				**4,000**		**4,500**		**4,500**		**5,000**		**5,500**		**5,500**		**5,500**	**65**	**34,500**
Sub-total Objective 2				*12,000*		*14,000*		*16,000*		*18,000*		*20,000*		*20,000*		*21,000*		*121,000*
TOTAL COST				**54,000**		**61,000**		**81,000**		**94,000**		**114,000**		**114,000**		**117,000**		**635,000**

Prix 2004

Prevention of and fight against crime	42,000	47,000	65,000	76,000	94,000	100,000	100,000	524,000
Prevention,Preparedness and Consequence Management of Terrorism	12,000	14,000	16,000	18,000	20,000	20,000	21,000	121,000
Total	**54,000**	**61,000**	**81,000**	**94,000**	**114,000**	**120,000**	**121,000**	**645,000**

Prix Courants

Prevention of and fight against crime	44,600	50,900	71,800	85,600	108,000	117,200	119,500	597,600
Prevention,Preparedness and Consequence Management of Terrorism	12,700	15,200	17,700	20,300	23,000	23,400	25,100	137,400
Total	**57,300**	**66,100**	**89,500**	**105,900**	**131,000**	**140,600**	**144,600**	**735,000**

8.2. Administrative Expenditure

The needs for human and administrative resources shall be covered within the allocation granted to the managing DG in the framework of the annual allocation procedure.

8.2.1. Number and type of human resources

Types of post		Staff to be assigned to management of the action using existing and/or additional resources (**number of posts/FTEs**)						
		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Officials or temporary staff (XX 01 01)	A*/AD	9,25	10	11	12	13	13,5	13,5
	B*, C*/AST	21,25	23	25	27	29	31	33
Staff financed by art. XX 01 02		7	7	8	8,5	9	9,5	8,5
Other staff financed by art. XX 01 04/05								
TOTAL		37,5	40	44	47,5	51	54	55

8.2.2. Description of tasks deriving from the action

Task N°	Title	Description	Number
MANAGEMENT			
1	Management		2
POLICY DEFINITION AND PROGRAMMING			
2	Policy Making	Definition of strategy, legal base,…	3
3	Programme definition	Establishment of annual work programme (i.e. financing decision) and interservice consultation	0,5
4	Interface with relevant EC programmes & actions	interservice coordination in order to ensure complementarity-synergy with other policies	1
5	Interface with other Institutions and Member States	Interface Council,EP ensuring the appropriate reporting, information, questions, briefing requests	0,5
6	Information and Communication	1. Information and publicity activities 2. EUROPA Web site	0,5
7	Committee interface - chair & secretariat		1
8	Budgeting	APS,PDB,AAR,BIP,RAL - Preparation - Follow-up - Reporting	0,5

PROGRAMME : RECEPTION, SELECTION AND AWARD OF PROJECTS, FINANCIAL AND LEGAL COMMITMENTS			
9	Preparation Calls for proposals		1,5
10	Reception and evaluation proposals/mult-annual and annual programmes	(also involves staff involved in 12,13,14 and 15)	8
11	Award decisions		0,5
12	Financial Commitment	Preparation, maintenance and closure of all financial commitments + subconsequent amendments	2
13	Legal Commitment	Preparation, Signature, Closure of all juridical commitments + subconsequent amendments	4
PROGRAMME : MONITORING OF PROJECTS			
14	Payments - Initiation	Preparation and Processing of all Prefinancing, Intermediate and Final Payments (including verification supporting docs)	4
15	Project Monitoring	Receipt and assessment of reports , requests for information, project visits	4
PROCUREMENT, CONTROL AND AUDIT			
16	Ex- ante verification of transactions, setting up of control standards	Setting up appropriate control standards	2
17	Financial Audit	Ex-post Audit of expenditure / implementation	2
18	Internal audit	Verification of compliance with ICS	1
19	Procurement procedures	Drafting, procedures and autorisation of procurement procedures for projects and technical assistance (evaluation, studies,…) , including JPC, Helpdesk procurement procedures	2
20	Reporting	Report of Authorinsing Officer, RAA, relations with Court of Auditors…	1
SUPPORT SERVICES			
21	Filing and Archiving	Database, digital and hardcopy filing	1
22	Programme Evaluation	Ex ante - Mid term - Final evaluation	2
23	IT Support	Specific development of IT Tools related to monitoring and implementation	2
OVERHEAD			
24	Administration (Overhead)	CIS, Translations,HRM,Logistics,…	9
TOTAL			**55**

8.2.3. Sources of human resources (statutory)

(When more than one source is stated, please indicate the number of posts originating from each of the sources)

☐ Posts currently allocated to the management of the programme to be replaced or extended

☐ Posts pre-allocated within the APS/PDB exercise for year n

☐ Posts to be requested in the next APS/PDB procedure

☐ Posts to be redeployed using existing resources within the managing service (internal redeployment)

☐ Posts required for year n although not foreseen in the APS/PDB exercise of the year in question

8.2.4. Other Administrative expenditure included in reference amount (XX 01 04/05 – Expenditure on administrative management)

EUR million (to 3 decimal places)

Budget line (number and heading)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL
1 Technical and administrative assistance (including related staff costs)								
Other technical and administrative assistance								
- *intra muros*								
- *extra muros Development IT and other management tools*	0,500	0,600	0,900	0,700	1,100	1,000	1,200	6,000
Studies	0,050	0,100	0,150	0,100	0,300	0,100	0,400	1,200
Evaluation and Impact Assessment	0,050	0,100	0,150	0,150	0,250	0,150	0,400	1,250
Publications;external evaluations	0,050	0,050	0,150	0,100	0,200	0,100	0,300	0,950
Expert meetings	0,050	0,050	0,150	0,050	0,150	0,050	0,100	0,600
Total	0,700	0,900	1,500	1,100	2,000	1,400	2,400	10,000

8.2.5. Financial cost of human resources and associated costs not included in the reference amount

EUR million (to 3 decimal places)

Type of human resources	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Officials and temporary staff (XX 01 01)	3,294	3,564	3,888	4,212	4,536	4,806	5,022	29,322
Staff financed by Art XX 01 02 (auxiliary, END, contract staff, etc.) (specify budget line)	0,756	0,756	0,864	0,918	0,972	1,026	0,918	6,21
Total cost of Human Resources and associated costs (NOT in reference amount)	**4,050**	**4,320**	**4,752**	**5,130**	**5,508**	**5,832**	**5,940**	**35,532**

Calculation– ***Officials and Temporary agents***

Reference should be made to Point 8.2.1, if applicable

Each FTE rated at 108.000 € per FTE.

Calculation– ***Staff financed under art. XX 01 02***

Reference should be made to Point 8.2.1, if applicable

Each FTE rated at 108.000 € per FTE

8.2.6 Other administrative expenditure not included in reference amount

EUR million (to 3 decimal places)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL
XX 01 02 11 01 – Missions	0,050	0,054	0,055	0,056	0,057	0,059	0,060	0,391
XX 01 02 11 02 – Meetings & Conferences	0,150	0,162	0,179	0,183	0,187	0,190	0,194	1,245
XX 01 02 11 03 – Committees	0,070	0,076	0,077	0,079	0,080	0,082	0,084	0,548
XX 01 02 11 04 – Studies & consultations	0,300	0,325	0,331	0,338	0,345	0,351	0,359	2,348
XX 01 02 11 05 - Information systems	0,100	0,108	0,110	0,113	0,115	0,117	0,120	0,783
2 Total Other Management Expenditure (XX 01 02 11)	0,670	0,725	0,753	0,768	0,784	0,799	0,815	5,316
3 Other expenditure of an administrative nature (specify including reference to budget line)								

Total Administrative expenditure, other than human resources and associated costs (NOT included in reference amount)	**4,720**	**5,045**	**5,505**	**5,898**	**6,292**	**6,631**	**6,755**	**34,092**

Calculation - ***Other administrative expenditure <u>not</u> included in reference amount***

		<u>2007</u>
Missions	20*1000 + 10*3000	50.000
Meetings & Conferences	5*30000	150.000
Compulsory meetings	2*15000	30.000
Non-compulsory meetings	1*40000	40.000
Studies & consultations	2*150000	300.000
Information systems	1*100000	100.000