PARLEMENT EUROPÉEN

2004 *2009*

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

PROVISOIRE
2005/0035(CNS)

10.2.2006

*

PROJET DE RAPPORT

sur la 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"
(COM(2005)0124 - C6-0242/2005 - 2005/0035(CNS))

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

Rapporteur: Romano Maria La Russa

Légende des signes utilisés

*	Procédure de consultation *majorité des suffrages exprimés*
**I	Procédure de coopération (première lecture) *majorité des suffrages exprimés*
**II	Procédure de coopération (deuxième lecture) *majorité des suffrages exprimés pour approuver la position commune* *majorité des membres qui composent le Parlement pour rejeter ou amender la position commune*
***	Avis conforme *majorité des membres qui composent le Parlement sauf dans les cas visés aux art. 105, 107, 161 et 300 du traité CE et à l'art. 7 du traité UE*
***I	Procédure de codécision (première lecture) *majorité des suffrages exprimés*
***II	Procédure de codécision (deuxième lecture) *majorité des suffrages exprimés pour approuver la position commune* *majorité des membres qui composent le Parlement pour rejeter ou amender la position commune*
***III	Procédure de codécision (troisième lecture) *majorité des suffrages exprimés pour approuver le projet commun*

(La procédure indiquée est fondée sur la base juridique proposée par la Commission.)

Amendements à un texte législatif

Dans les amendements du Parlement, le marquage est indiqué en ***gras et italique***. Le marquage en *italique maigre* est une indication à l'intention des services techniques qui concerne des éléments du texte législatif pour lesquels une correction est proposée en vue de l'élaboration du texte final (par exemple éléments manifestement erronés ou manquants dans une version linguistique). Ces suggestions de correction sont subordonnées à l'accord des services techniques concernés.

SOMMAIRE

Page

PROJET DE RÉSOLUTION LÉGISLATIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN.....5

EXPOSE DES MOTIFS.....13

PROJET DE RÉSOLUTION LÉGISLATIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur la proposition de décision du Conseil concernant établissant le programme spécifique «Prévenir et combattre la criminalité» pour la période 2007-2013 - Programme général "Sécurité et protection des libertés"
(COM(2005)0124 - C6-0242/2005 - 2005/0035(CNS))

(Procédure de consultation)

Le Parlement européen,

– vu la proposition de la Commission au Conseil (COM(2005)0124)[1],

– vu l'article 34, paragraphe 2, point c), du traité UE,

– vu l'article 39, paragraphe 1, du traité UE, conformément auquel il a été consulté par le Conseil (C6-0242/2005),

– vu les articles 93 et 51 de son règlement,

– vu le rapport de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures et l'avis de la commission des budgets (A6-0000/2006),

1. approuve la proposition de la Commission telle qu'amendée;

2. invite la Commission à modifier en conséquence sa proposition, conformément à l'article 250, paragraphe 2, du traité CE;

3. invite le Conseil, s'il entend s'écarter du texte approuvé par le Parlement, à en informer celui-ci;

4. demande au Conseil de le consulter à nouveau, s'il entend modifier de manière substantielle la proposition de la Commission;

5. charge son Président de transmettre la position du Parlement au Conseil et à la Commission.

Texte proposé par la Commission	Amendements du Parlement
	Amendement 1 Considérant 1
(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	(1) L'objectif ***prioritaire*** 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

[1] Non encore publiée au JO

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.	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.

Justification

Il s'agit ici d'affirmer clairement le caractère prioritaire que l'UE confère à la question de la sécurité - et donc à la lutte contre la criminalité sous toutes ses formes - dans son objectif de développement d'un véritable espace de liberté, de sécurité et de justice.

Amendement 2
Considérant 5

(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.	(5) Il est nécessaire et approprié d'étendre les possibilités de financement des mesures visant à prévenir et à combattre la criminalité ***: on recherchera notamment une utilisation optimale des services compétents grâce à une approche des capacités centrée sur les aspects directement opérationnels. Les dispositions du présent programme doivent en outre permettre*** de revoir les modalités de ces concours dans l'intérêt de l'efficacité, de l'efficience et de la transparence.

Justification

Le programme précédent AGIS a utilement contribué à une meilleure connaissance et coopération entre les différentes autorités chargées de la lutte contre le crime ; il est souhaitable que cette coopération prenne une dimension plus directement opérationnelle grâce au présent programme.

Amendement 3
Considérant 9

(9) Étant donné que les objectifs de l'action à entreprendre, en particulier la prévention	(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.	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, ***nécessiter une intervention*** 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.

Justification

Réaffirmation du principe de subsidiarité.

Amendement 4
Article 3, paragraphe 2, point (a)

(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;	(a) promouvoir et développer la coordination, la coopération et la compréhension mutuelle entre les services répressifs, les autres autorités nationales, ***les autorités locales*** et les organes compétents de l'Union, ***en procédant notamment à une rationalisation de leurs efforts, à une amélioration de leur interopérabilité, en encourageant la multiplication des "Joint Investigation Teams" coordonnées par EUROPOL ainsi que des actions de formation et de sensibilisation en matière de contre-terrorisme résultant de la coopération CEPOL/EUROPOL***;

Justification

Privilégier l'aspect opérationnel du programme nécessite l'implication des autorités locales, la généralisation des équipes mixtes en matière d'investigation et de maintien de l'ordre, et la mise en oeuvre de formations spécifiques en matière de contre-terrorisme.

Amendement 5
Article 3, paragraphe 2, point b)

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;	b) promouvoir et développer les méthodes et outils horizontaux ***ainsi que la normalisation des procédures*** nécessaires à une stratégie de prévention et de lutte contre la criminalité, tels que les partenariats public-privé ***(dans le strict respect des normes en vigueur et à venir dans des domaines aussi sensibles que la rétention et la protection des données)***, les meilleures pratiques en matière de prévention, la comparabilité des statistiques et la criminologie appliquée***, notamment par la création d'un outil de benchmarking autonome*** ;

Justification

Normalisation des procédures et création et utilisation d'un outil statistique criminologique pertinent sont deux aspects clé du présent programme. Quant au partenariat public/privé - indispensable - il doit parer à toute critique en respectant le cadre légal en vigueur dans les domaines sensibles ayant trait au respect des libertés fondamentales et de la vie privée.

Amendement 6
Article 3, paragraphe 2, point c)

c) promouvoir et développer les meilleures pratiques en matière de protection des victimes et des témoins.	c) promouvoir et développer les meilleures pratiques en matière de protection des victimes et des témoins, ***notamment en jetant les bases d'un fonds d'indemnisation permanent complémentaire des divers systèmes nationaux assurant une garantie de protection et d'indemnisation minimales communes***.

Justification

Le dédommagement des victimes ou de leurs familles, ainsi que la protection des témoins doivent dépasser les mesures - par ailleurs disparates - en vigueur actuellement dans les Etats membres : un tel fonds fera progresser la solidarité en direction des victimes en même temps qu'elle contribuera à l'efficacité policière et judiciaire en limitant les pressions sur les témoins..

Amendement 7
Article 3, paragraphe 2, point c bis) (nouveau)

c bis) promouvoir, au sein des projets qui s'y prêtent, le concept de "participation citoyenne" et encourager les initiatives reposant sur l'engagement actif de la société civile et de ses acteurs en faveur de l'amélioration de la sécurité globale.

Justification

La mobilisation du public dans la lutte contre le crime sous toutes ses formes, et tout particulièrement contre le terrorisme, doit figurer parmi les objectifs du présent programme car une telle implication – qui participe d'une action de prévention à long terme - contribuera à l'émergence d'une réponse appropriée et équilibrée, et devrait devenir un élément intégré à la définition et à la mise en œuvre des politiques des Etats membres en la matière.

Amendement 8
Article 3, paragraphe 3

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.	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, ***notamment par la mise à disposition, dans le cadre de la coopération entre EUROPOL et EUROJUST, d'une cellule permanente d'assistance juridique d'urgence chargée d'évaluer, en fonction de la situation à l'origine de sa saisine, la base légale pertinente invocable permettant la prolongation de l'action des services de police et/ou de sécurité dans le plein respect du droit.***

Justification

Souvent le droit de poursuite accordé aux polices et autres services de sécurité des Etats membres devient virtuel, miné par les incertitudes pesant sur les bases juridiques qui autorisent la continuité de leur action par delà leurs frontières : une telle assistance devrait élargir les possibilités d'action et limiter les annulations a posteriori pour vice de forme ou défaut de base légale.

Amendement 9
Article 7, paragraphe 3 bis (nouveau)

3 bis. La Commission doit simplifier autant qu'il est possible les procédures et s'assurer que les appels à proposition prévus au présent programme ne représentent pas une charge bureaucratique pour les promoteurs des projets candidats. Le cas échéant, l'appel à proposition peut être organisé en deux phases, la première ne nécessitant que l'envoi des informations strictement nécessaires à une évaluation pertinente du projet.

Justification

Le programme ne doit décourager aucune velléité pour cause de complexité et/ou lourdeur administratives ; la simplification des procédures et une des clés de son succès.

Amendement 10
Article 14, paragraphe 2

2. La Commission assure une évaluation régulière, indépendante et externe du programme.	2. La Commission assure une évaluation régulière, indépendante et externe du programme. ***Elle procède également avec les bénéficiaires du présent programme à des échanges de vues réguliers concernant sa conception, sa mise en œuvre et son suivi.***

Justification

L'échange d'informations régulier avec les bénéficaires est une composante indispensable de l'amélioration potentielle du programme, car il permettra une adaptation aux réalités auxquelles ceux-ci sont confrontés.

Amendement 11
Article 14, paragraphe 3, partie introductive et point -a) (nouveau)

3. La Commission présente au Parlement européen ***et*** au Conseil:	3. La Commission présente au Parlement européen***,*** au Conseil, ***au Comité économique et social européen, au Comité des régions , ainsi qu'aux parlements nationaux, :***
	- a) un rapport annuel succinct incluant notamment les informations permettant de mesurer le succès, d'un point de vue quantitatif, du présent programme,

Justification

La communication des documents de suivi doit être étendue au CdR et au CESE ; par ailleurs, le PE ne peut pas attendre trois en demi pour avoir une première idée des résultats de ce programme ; il a surtout besoin d'indications afin d'exercer convenablement son rôle de colégislateur budgétaire, et d'infléchir ou de réorienter l'effort en fonction desdits résultats. L'obligation d'un rapport annuel succinct s'impose donc.

Amendement 12
Article 14 bis (nouveau)

	Article 14 bis
	Égalité de traitement
	Les organismes qui bénéficient d'une subvention de fonctionnement en vertu du présent programme peuvent participer à des appels à proposition pour d'autres programmes, sans bénéficier pour autant d'un traitement préférentiel par rapport aux autres organisations financées sur d'autres budgets que celui de l'Union européenne.

Justification

Rappel du principe d'égalité de traitement.

Amendement 13
Article 14 ter (nouveau)

Article 14 ter

Publicité des financements

Toute institution, association ou activité bénéficiant d'une subvention au titre du présent programme est tenue d'assurer la publicité du soutien accordé par l'UE ; à cette fin, la Commission établit des lignes directrices détaillées en matière de visibilité.

Justification

Toute aide financière reçue de l'UE devrait, lorsque cela est possible, être rendue publique. Cette publicité, qui pourrait découler du seul principe de transparence, est aussi primordial pour faire connaître les efforts déployés par l'Union. Les lignes directrices déjà élaborées par la Commission en la matière peuvent servir de modèle général.

Amendement 14
Article 14 quater (nouveau)

Article 14 quater

Diffusion des résultats

Afin de faciliter la diffusion des résultats, les outils découlant de projets financés par le présent programme - notamment en matière de statistiques et de données criminologiques - sont mis gratuitement à la disposition du grand public par voie électronique.

Justification

Une telle mise à disposition élargirait le spectre de diffusion des résultats du programme et soulignerait le caractère d'intérêt général dudit programme.

EXPOSE DES MOTIFS

Conformément aux préoccupations exprimées notamment lors des sommets de Tampere et de La Haye, la Commission s'est fixée, parmi ses priorités au titre des perspectives financières 2007-2013, de doter l'Union européenne d'un niveau global de sécurité dont l'excellence en fera un des piliers qui confèreront au concept de citoyenneté européenne sa pleine signification : vaste chantier, car le contexte de sécurité européen est marqué par l'accroissement des risques et menaces sans que pour autant celles-ci soient plus visibles.

Au contraire, la sophistication des technologies employées pour faire progresser le crime sous toutes ses formes, combinée à des frontières qui ne semblent plus représenter de barrière que pour les services de police, rend impératif le renforcement d'une coopération efficace entre services de police et de sécurité, afin de réduire le champ des vulnérabilités, qu'elles soient matérielles, technologiques, juridiques ou administratives. De cette coopération approfondie, on peut légitimement attendre une rationalisation des efforts en évitant leur fragmentation et leur duplication inutile, une normalisation de ce qui peut l'être en matière de procédure, et l'amélioration d'une interopérabilité encore souvent balbutiante.

Tels sont les objectifs majeurs que l'on peut assigner au programme « *Prévenir et combattre la criminalité* » en accordant une place prépondérante à la lutte contre la menace terroriste : en effet, le bilan humain et matériel des attentats ayant récemment touché des cibles européennes sur le continent – on pense bien sûr aux attaques dans les transports en commun de Madrid et de Londres – mais également à l'extérieur (comme à Casablanca) font probablement du contre-terrorisme l'emblème de cet impératif de coopération au service des citoyens européens.

Très tôt l'Union européenne s'est investie en la matière – coopération policière mais aussi judicaire en matière criminelle – par le biais d'un certain nombre de programmes (*Grotius criminal*, *Oisin*, *Stop*, *Falcone* et *Hippokrates*) regroupés à partir de Janvier 2003 au sein du programme cadre AGIS. Celui-ci a connu un gros succès – en 2004, seul un gros tiers des projets transmis a pu être financé - et s'est révélé très utile en contribuant sensiblement à développer la compréhension entre les différentes institutions et autorités nationales. Rien d'étonnant par conséquent à ce que la Commission ait reconduit, au travers des programmes spécifiques « *Justice criminelle* » et du présent programme la totalité des possibilités offertes par AGIS, en les enrichissant de quelques priorités supplémentaires visant à une utilisation optimale des services compétents grâce à une approche capacitaire (*capacity building*) centrée sur des aspects directement opérationnels : l'amélioration de l'échange d'informations (avec l'aide des nouvelles technologies), l'indexation et l'interopérabilité des bases de données, la technologie et la méthodologie des communications protégées, et le développement des partenariats public/privé sont autant d'objectifs spécifiques auxquels ce rapport entend contribuer.

Ce rapport, tout en souscrivant à l'architecture globale du projet de la Commission, peut toutefois contribuer à combler quelques lacunes, développer des synergies pertinentes, et fixer quelques limites :

***des lacunes à combler* :**

On aimerait trouver mieux affirmés les concepts de la « *participation citoyenne* » et de *dimension humaine* à l'intérieur du programme :

- dans le premier cas, il s'agit de promouvoir chaque fois que les projets s'y prêtent la mobilisation du public dans la lutte contre le crime sous toutes ses formes, et tout particulièrement contre le terrorisme ; il semble en effet tout à fait indiqué d'encourager les initiatives reposant sur l'engagement actif de la société civile et de ses acteurs en faveur de l'amélioration de la sécurité globale. Une telle implication – qui participe d'une action de prévention à long terme - contribuera à l'émergence d'une réponse appropriée et équilibrée, et devrait devenir un élément intégré à la définition et à la mise en œuvre des politiques des Etats membres en la matière. Pour ce faire, une meilleure association des autorités locales doit être assurée: car celles-ci constituent souvent le niveau pertinent où s'élaborent et s'expérimentent les réponses de terrain à la menace criminelle.

- dans le second cas, il s'agit d'affirmer une forte volonté en matière de protection des témoins et des victimes, tout particulièrement là encore en matière de terrorisme : par delà la naturelle assistance médicale, psychologique et sociale aux victimes et à leurs familles, il devrait être décidé la création d'un fonds d'indemnisation permanent, de manière à illustrer concrètement un principe de solidarité souvent insuffisamment concret ou suivant un principe de complémentarité, ce fonds viendrait s'ajouter pallier aux insuffisances de systèmes nationaux très différents, et contribuer ainsi à dégager une garantie de protection et d'indemnisation minimales commune à l'intérieur de l'UE.

On aimerait également, à la lumière de l'exercice précédent du programme AGIS, approfondir la simplification des procédures, afin de débrider des initiatives jusqu'alors découragées par les difficultés formelles et/ou administratives.

des synergies à développer :

Certains des objectifs inclus dans le programme pourraient être atteints plus aisément si une véritable synergie avec le travail ou les capacités de certains organismes communautaires était établie ou mieux assurée :

- Les objectifs en matière statistique – programme en matière de criminologie et base de données commune, l'établissement d'un outil de « *benchmarking* » autonome relatif aux meilleures pratiques, *etc*… – devraient bénéficier d'une mise en réseau avec EUROSTAT et surtout avec EUROPOL, chargé de l'élaboration annuelle de l'OCTA (*Organised Crime Threat Assessment*) dont la première publication est prévue pour le printemps 2006 et qui devra s'appuyer sur l'analyse de données statistiques nationales pertinentes comparables.
- Les protocoles d'EUROPOL relatifs à sa participation aux *Joint Investigation Teams (OJ C 312 du 16/12/2002)*, et à sa vocation de point focal de la coopération policière européenne (*protocole "danois", OJ C 002 du 06/01/2004*) doivent servir de références en la matière et de points d'amarrage aux initiatives du présent programme qui souhaitent contribuer au renforcement de ces JITs, y compris au sein des Etats

membres ne les ayant pas encore ratifiés. Ces initiatives nécessitent également la contribution d'EUROJUST dès lors qu'intervient une quelconque dimension judiciaire.

- Compte tenu de l'aspect prioritaire du sujet, une attention toute particulière sera accordée aux propositions de formations et actions de sensibilisation spécifiques en matière de contre-terrorisme : celles-ci doivent essentiellement résulter d'une coopération CEPOL/EUROPOL dont les stratégies d'action puiseront leur source, entre autre, dans l'OCTA.
- Enfin, afin de permettre la continuité de l'action des polices européennes au delà de leurs frontières respectives, notamment dans le cadre de leur droit de poursuite, EUROJUST et EUROPOL devraient, dans le cadre de leur coopération, fournir une cellule permanente d'assistance juridique d'urgence, chargée d'évaluer, en fonction de la situation à l'origine de sa saisine, la base légale pertinente invocable permettant la prolongation de l'action dans le plein respect du droit.

des limites à fixer :

Votre rapporteur s'est déjà prononcé en faveur du concept de « *participation citoyenne* » qui a toute sa place à l'intérieur d'une réponse globale en matière de sécurité ; de même, il lui parait indispensable de renforcer le partenariat public/privé dans des domaines où l'impératif de la connaissance technologique nécessite la coopération d'intervenants dont le maintien de l'ordre et la lutte contre le crime ne sont pas les objectifs premiers (vidéo-surveillance, « *monitoring* » en matière de téléphonie et d'internet, lutte contre la cybercriminalité, etc.) Encore faut-il que le champ de ces partenariats couverts par le programme soit précisément délimité, et qu'ils ne favorisent en rien un transfert de responsabilité en matière de sécurité du public vers le privé.

Cette remarque procède de la position constante défendue par cette commission qui ne conçoit la recherche d'un environnement plus sûr que dans le plus strict respect des valeurs fondamentales de l'Union telles que les libertés individuelles, le respect de la vie privée, l'Etat de droit et la démocratie. Ce partenariat, au développement souhaitable, se doit donc d'être irréprochable quant aux respects des normes édictées en vigueur et à venir (dans des domaines aussi sensibles que, par exemple, la rétention et la protection des données personnelles) et respecter le nouveau cadre légal de troisième pilier qui devrait être adopté au courant de l'année 2006.

Dans cette optique, votre rapporteur estime que la place accordée au contrôle parlementaire – notamment celui du Parlement européen – n'est pas assez visible : celui-ci ne s'exercera vraiment efficacement que si l'ensemble du programme fait l'objet d'un rapport annuel sommaire et est assorti d'une clause de réexamen au vu des résultats obtenus. Par ailleurs, la dissémination des projets et desdits résultats est une condition essentielle de sa réussite : elle doit expressément inclure les parlements nationaux qui ont vocation à relayer les initiatives de l'Union et à veiller à ce que leurs Etats membres respectifs offrent une coopération pleine et entière en la matière.

Au final, il faut rappeler que si le programme « *Prévenir et combattre la criminalité* » doit poursuivre sur la voie d'AGIS en contribuant à développer la coordination, la coopération et la compréhension mutuelle entre les différents services compétents de l'Union européenne, mais aussi en évaluant les mesures législatives et politiques arrêtées au niveau européen au regard de leur mise en oeuvre et de leur efficacité, il doit également se voir assigné de nouvelles

priorités qui éviteront que l'aspect "communication" mobilise la quasi-totalité du budget disponible : sans les abandonner, les conférences, séminaires et autres activités de formation et d'échange, doivent trouver des compléments - visant à développer et à promouvoir sur le terrain des méthodes et outils horizontaux de lutte contre le crime - de nature à faire passer la coopération entre Etats membres dans une phase plus opérationnelle pour les services et plus visible pour les citoyens.