

N° 292

**SÉNAT**

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 13 avril 2005

## **RAPPORT**

FAIT

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1), sur la proposition de résolution présentée par M. Robert Del PICCHIA au nom de la délégation pour l'Union européenne, en application de l'article 73 bis du Règlement, sur la proposition de décision du Conseil instituant le **Collège européen de police (CEPOL)** en tant qu'organe de l'Union européenne (E 2765),*

Par M. Jean-Patrick COURTOIS,  
Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hyst, *président* ; MM. Patrice Gélard, Bernard Saugey, Jean-Claude Peyronnet, François Zocchetto, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, M. Georges Othily, *vice-présidents* ; MM. Christian Cointat, Pierre Jarlier, Jacques Mahéas, Simon Sutour, *secrétaires* ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Michèle André, M. Philippe Arnaud, Mme Eliane Assassi, MM. Robert Badinter, José Balareello, Laurent Béteille, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. François-Noël Buffét, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Pierre-Yves Collombat, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Yves Détraigne, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Gaston Flosse, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Philippe Goujon, Mme Jacqueline Gourault, MM. Charles Guené, Jean-René Lecerf, Mme Josiane Mathon, MM. Hugues Portelli, Henri de Richemont, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, MM. Alex Türk, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

Voir le numéro :

Sénat : 223 (2004-2005)

---

Union européenne.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS</b> .....	4
<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....	6
<b>I. LE CEPOL : DES RÉSULTATS PROMETTEURS APRÈS UN DÉMARRAGE DIFFICILE</b> .....	7
<b>A. UN DÉMARRAGE DIFFICILE</b> .....	7
1. <i>Les missions</i> .....	7
2. <i>L'organisation : un système ad hoc</i> .....	8
3. <i>Une mise en route progressive</i> .....	8
<b>B. DES RÉSULTATS ENCOURAGEANTS QUI CONFIRMENT LE BIEN FONDÉ DU FONCTIONNEMENT EN RÉSEAU</b> .....	9
1. <i>Un bilan très positif</i> .....	9
2. <i>Le choix judicieux de l'organisation en réseau</i> .....	10
3. <i>Un fonctionnement facilité</i> .....	10
<b>II. LA PROPOSITION DE LA COMMISSION : UN TEXTE QUI BOULEVERSERAIT L'ORGANISATION ET LES MISSIONS DU COLLÈGE EUROPÉEN DE POLICE</b> .....	11
<b>A. DES MISSIONS ÉLARGIES</b> .....	11
1. <i>Elargissement du public visé par les formations</i> .....	12
2. <i>Vers une harmonisation approfondie des formations</i> .....	12
<b>B. VERS UN STATUT PROCHE DE CELUI D'UNE AGENCE EUROPÉENNE</b> .....	13
1. <i>Les organes dirigeants</i> .....	13
2. <i>Un financement communautaire</i> .....	14
<b>III. LA PROPOSITION DE RÉOLUTION : REJETER LA PROPOSITION DE LA COMMISSION EUROPÉENNE</b> .....	14
<b>A. UNE PROPOSITION INACCEPTABLE EN L'ÉTAT</b> .....	14
1. <i>Un manque d'évaluation</i> .....	14
2. <i>S'opposer à la certification et à l'uniformisation des formations</i> .....	15
3. <i>Conserver l'organisation en réseau</i> .....	16
<b>B. POUR UNE AMÉLIORATION DU FONCTIONNEMENT ADMINISTRATIF DU CEPOL</b> .....	16
<b>PROPOSITION DE RÉOLUTION</b> .....	18
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	21
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR</b> .....	23



## **LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS**

Réunie le mercredi 13 avril 2005, sous la présidence de M. Jean-Jacques Hiest, président, la commission des Lois a examiné, sur le rapport de M. Jean-Patrick Courtois, la proposition de résolution n° 223 (2004-2005) présentée, en application de l'article 73 *bis* du Règlement, par M. Robert Del Picchia au nom de la délégation pour l'Union européenne, sur **la proposition de décision du Conseil instituant le collège européen de police en tant qu'organe de l'Union européenne (E 2765)**.

Le rapporteur a tout d'abord présenté le fonctionnement et les missions du Collège européen de police (CEPOL). Il a souligné que **le CEPOL prenait la forme d'un réseau constitué par la réunion des instituts nationaux de formation des hauts responsables des services de police**.

**Citant le rapport d'évaluation triennal adopté par le conseil d'administration du CEPOL en décembre 2003**, il a déclaré que le CEPOL obtenait des résultats très satisfaisants. Il a également fait remarquer que, à la demande du conseil d'administration du CEPOL, le Conseil de l'Union européenne avait déjà pris plusieurs mesures importantes en 2004 afin d'améliorer son fonctionnement administratif.

Le rapporteur a ensuite présenté la proposition de la Commission européenne. **Il a regretté que la Commission remette en cause la logique d'un réseau d'instituts nationaux de formation au profit de celle d'une académie européenne de police**.

**Il a indiqué que la proposition de la Commission avait été rejetée par le Conseil Justice et Affaires intérieures du 24 février dernier**. Il a ajouté que la Commission n'avait pas abandonné son projet pour autant.

Souscrivant pleinement à la proposition de résolution de la délégation pour l'Union européenne, il a estimé que le texte de la Commission ne découlait pas d'une évaluation des besoins du CEPOL et qu'il convenait, avant d'aller plus loin, de mesurer l'efficacité des mesures importantes prises en 2004. Il a craint que la transformation du CEPOL en agence lui fasse perdre en souplesse et en opérationnalité.

A la suite d'un large débat, la commission a décidé de suivre l'avis du rapporteur proposant d'adopter la proposition de résolution sans modification, sous réserve d'un amendement laissant ouverte pour l'avenir la mise en place d'un système de certification des formations des policiers par le CEPOL.

**La commission a adopté la proposition de résolution ainsi rédigée.**



Mesdames, Messieurs,

Le Sénat a été saisi, le 18 novembre 2004, au titre de l'article 88-4 de la Constitution, d'une proposition de décision du Conseil instituant le Collège européen de police (CEPOL) en tant qu'organe de l'Union européenne.

Lancé en 2001<sup>1</sup>, le Collège européen de police a été créé pour répondre aux exigences posées par le Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999<sup>2</sup>. Progressive, la montée en puissance du CEPOL a donné lieu en décembre 2003 à la remise d'un rapport d'évaluation triennal sur le fonctionnement et le devenir de cette institution<sup>3</sup>. Approuvé par le conseil d'administration du CEPOL, ce rapport saluait les bons résultats obtenus et proposait quelques modifications ponctuelles du régime juridique afin de faciliter le fonctionnement quotidien.

Le Conseil de l'Union européenne a répondu favorablement à ces demandes au début de l'année 2004, notamment en fixant le siège définitif du CEPOL à Bramshills (Royaume-Uni) et en lui accordant la personnalité juridique.

Toutefois, malgré ces avancées, la Commission européenne a présenté un texte très ambitieux tendant à transformer le CEPOL en agence de l'Union européenne et à remettre en cause la logique d'un réseau d'instituts nationaux de formation au profit de celle d'une académie européenne de police délivrant ces propres diplômes. En outre, ce texte donnerait à la Commission une place importante au sein du CEPOL alors qu'elle n'y a que le rang d'observateur jusqu'à présent.

---

<sup>1</sup> *Décision n° 2000/820/JAI du 22 décembre 2000 portant création d'un Collège européen de police.*

<sup>2</sup> *Les conclusions de ce Conseil prévoient qu'« une académie européenne de police doit être créée pour former les hauts responsables des services de police. Elle consistera dans un premier temps en un réseau d'instituts nationaux de formation ».*

<sup>3</sup> *Document n° 15722/03 du 9 décembre 2003.*

Le Conseil Justice et Affaires intérieures (JAI) du 24 février dernier a rejeté la proposition de la Commission et a repris les orientations définies par le conseil d'administration du CEPOL.

Entre temps, la délégation pour l'Union européenne du Sénat a adopté le 2 mars 2005 la proposition de résolution présentée par notre collègue M. Robert Del Picchia et renvoyée à votre commission des Lois qui fait l'objet du présent rapport.

Cette proposition de résolution s'oppose résolument au texte de la Commission européenne et s'en tient aux améliorations suggérées par le conseil d'administration du CEPOL. Bien qu'intervenant après le rejet par le conseil JAI de la proposition de la Commission, elle n'est pas inutile. En effet, dans le cadre du groupe de travail sur la coopération policière du 21 mars dernier, la Commission européenne a avancé une nouvelle proposition tenant compte de certaines remarques du Conseil des ministres mais reprenant pour l'essentiel l'économie de son projet initial.

Après avoir rappelé le travail accompli par le CEPOL depuis cinq ans et décrit le contenu de la proposition de décision, votre rapporteur expliquera les raisons du soutien de votre commission à la position de rejet exprimée par la délégation.

## **I. LE CEPOL : DES RÉSULTATS PROMETTEURS APRÈS UN DÉMARRAGE DIFFICILE**

### ***A. UN DÉMARRAGE DIFFICILE***

#### **1. Les missions**

Créé en 2000 afin de renforcer la coopération entre les écoles nationales de police et de stimuler une approche commune des grands problèmes de sécurité, le CEPOL prend la forme d'un réseau constitué par la réunion des instituts nationaux de formation des hauts responsables des services de police.

L'article 7 de la décision du 22 décembre 2000 définit les actions que le CEPOL peut engager. Le panel est très large puisque sont notamment prévus la diffusion et l'échange des meilleurs pratiques, l'élaboration de formations spécialisées pour les policiers impliqués dans la lutte contre la criminalité transfrontalière ainsi que pour les formateurs eux-mêmes. Le CEPOL peut également assurer des sessions de formation fondées sur des

normes communes au bénéfice des hauts responsables des services de police et participer à l'élaboration des programmes de cours harmonisés pour la formation des policiers de niveau intermédiaire et de terrain impliqués dans la lutte contre la criminalité transfrontalière.

## **2. L'organisation : un système *ad hoc***

Le CEPOL est dirigé par un conseil d'administration composé des directeurs des instituts nationaux de formation. Chaque délégation nationale dispose d'une voix. Des représentants du secrétariat général du Conseil de l'Union européenne, de la Commission et d'Europol siègent au conseil d'administration en tant qu'observateurs sans droit de vote.

Le conseil d'administration est présidé par le directeur d'un institut national de formation de l'Etat membre qui assure la présidence du Conseil de l'Union européenne.

Les décisions sont prises à l'unanimité, l'acte le plus important étant l'adoption du programme annuel de formation continue (contenu pédagogique, type, nombre et durée des actions de formation à mettre en œuvre). Ce programme est transmis au Conseil de l'Union européenne qui le prend à son compte.

Le CEPOL bénéficie d'un secrétariat permanent. Il est dirigé par un directeur administratif nommé par le conseil d'administration pour une durée de trois ans.

Pour financer ses activités, le CEPOL reçoit les contributions annuelles de chaque Etat membre établies en fonction du produit national brut. Il peut présenter à la Commission européenne des projets de programmes de formation à cofinancer grâce aux programmes budgétaires gérés par la Commission. Le budget 2004 s'est ainsi élevé 3,67 millions d'euros<sup>1</sup>.

## **3. Une mise en route progressive**

La décision du 22 décembre 2000 créant le CEPOL a été applicable dès le 1<sup>er</sup> janvier 2001.

Une grande partie de la première année a été consacrée à l'élaboration et à la mise en œuvre du cadre institutionnel du CEPOL ainsi qu'à la préparation des activités de formation. Au cours de cette période, le CEPOL

---

<sup>1</sup> La contribution française pour 2004 s'est élevée à 500 000 euros.



n'avait ni secrétariat ni budget. Certaines de ses activités ont été financées par le programme OISIN II<sup>1</sup>.

En outre, le CEPOL a dû composer au quotidien avec deux difficultés jusqu'à l'année dernière :

- ne pas disposer d'un siège permanent pour le secrétariat ;
- ne pas jouir de la personnalité juridique.

Dans l'attente d'un siège officiel, le secrétariat était établi au Danemark à compter du 1<sup>er</sup> mars 2002. Quant à l'absence de personnalité juridique, elle fut surtout problématique pour la passation de contrats. Des solutions *ad hoc* ont dû être trouvées à chaque fois.

## ***B. DES RÉSULTATS ENCOURAGEANTS QUI CONFIRMENT LE BIEN FONDÉ DU FONCTIONNEMENT EN RÉSEAU***

### **1. Un bilan très positif**

Dès la mi-2002, le CEPOL a développé des actions significatives comme en témoigne le rapport triennal du conseil d'administration sur le fonctionnement et le devenir du Collège<sup>2</sup>.

Chaque année depuis 2003, ce sont environ 50 à 60 sessions de formation qui ont été dispensées. **En 2005, 58 stages de formation sont prévus par le programme d'actions annuel, soit onze de plus qu'en 2004.**

**Chaque stage est une formation unique d'une durée d'une semaine en général.** Il est organisé par un Etat membre sur son territoire, mais le contenu et l'élaboration de la formation sont définis par cet Etat membre en coopération avec deux ou trois autres pays partenaires. C'est la logique de réseau qui prévaut. Chaque pays dispose d'une place par stage.

La France devrait ainsi organiser sept formations en 2005 sur les thèmes de l'antiterrorisme, de l'immigration, de la gestion civile des crises et

---

<sup>1</sup> Le programme OISIN d'échanges, de formation et de coopération entre services répressifs de l'Union fut lancé en 1996. Le but de ce programme était de permettre aux services répressifs de chaque Etat membre de mieux connaître leurs méthodes de travail respectives. La Commission européenne était chargée de sa mise en œuvre en coopération avec les Etats membres. Ce programme a été renouvelé avec OISIN II pour une période allant du 1<sup>er</sup> janvier 2001 au 31 décembre 2002, l'enveloppe financière s'élevant à 8 millions d'euros.

<sup>2</sup> L'article 9 de la décision du Conseil du 22 décembre 2000 prévoit qu'« au plus au cours de la troisième année suivant la prise d'effet de la présente décision, le conseil d'administration soumettra au conseil de l'Union européenne un rapport sur le fonctionnement et le devenir du réseau ».

de la criminalité environnementale. La France est également partenaire de sept stages organisés par d'autres Etats membres.

**Deux écueils sont ainsi évités :**

**- délivrer des formations certifiées et uniformisées au siège du CEPOL. Il s'agit pas de fournir un mode d'emploi unique à l'ensemble des services de police européens ni de transformer le CEPOL en école européenne de police ;**

**- concevoir des stages inspirés par une expérience nationale unique.**

**L'objectif est, au contraire, d'élaborer une formation qui permette de dégager les bonnes pratiques susceptibles d'être reproduites ou imitées sans perdre de vue les spécificités de chacun.**

Selon le rapport triennal précité, les instituts nationaux chargés d'organiser les formations ainsi que les participants se sont déclarés très satisfaits par les actions du CEPOL.

## **2. Le choix judicieux de l'organisation en réseau**

Ces résultats ont amené le conseil d'administration à émettre des recommandations sur l'avenir du CEPOL, et notamment sur son organisation et son fonctionnement.

Le rapport triennal de décembre 2003 rappelle que la stratégie détermine la structure. Il estime, à ce titre, que « *le réseau est un élément clef* ». Il ajoute que « *le CEPOL garantit une optique multinationale et un engagement à développer l'activité de formation en exigeant que toute action soit mise au point par des instituts nationaux de formation de la police travaillant en coopération* ».

## **3. Un fonctionnement facilité**

**Toutefois, le conseil d'administration avait préconisé trois mesures pour améliorer le fonctionnement du CEPOL :**

- doter le CEPOL de la personnalité juridique ;
- renforcer les moyens du secrétariat permanent ;
- fixer le siège permanent.

**Ces trois suggestions ont reçu des réponses favorables en 2004 :**

- la décision n° 2004/567/JAI du 26 juillet 2004 a fixé le siège du CEPOL ainsi que du secrétariat permanent à Bramshills (Royaume-Uni) ;

- le budget 2005 du CEPOL a été augmenté de 30 %<sup>1</sup> par rapport à 2004 et permettra d'employer 17 personnes à temps plein ;

- la décision n° 2004/566/JAI du 26 juillet 2004 a accordé la personnalité juridique.

**II. LA PROPOSITION DE LA COMMISSION : UN TEXTE QUI BOULEVERSERAIT L'ORGANISATION ET LES MISSIONS DU COLLÈGE EUROPÉEN DE POLICE**

La Commission européenne a présenté le 1<sup>er</sup> octobre 2004 une proposition de décision du Conseil instituant le Collège européen de police en tant qu'organe de l'Union européenne.

Prise sur la base juridique des articles 30 et 34 du traité sur l'Union européenne, cette proposition doit être adoptée à l'unanimité du Conseil après consultation du Parlement européen<sup>2</sup>.

La commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen, qui a rendu son rapport le 21 mars 2005, approuve dans l'ensemble l'initiative de la Commission. Le Parlement devrait adopter le projet de résolution au mois d'avril.

La proposition de la Commission modifierait en profondeur la nature du CEPOL et son champ de compétences en contradiction avec les conclusions du conseil d'administration. Bien que repoussée par le Conseil JAI du 24 février dernier, cette proposition a été à nouveau présentée par la Commission sous une forme légèrement modifiée le 21 mars dernier.

**A. DES MISSIONS ÉLARGIES**

La communication de la commission intitulée « Renforcer la coopération policière et douanière dans l'Union européenne »<sup>3</sup> qualifie la formation d'élément clé permettant d'améliorer la coopération en matière

---

<sup>1</sup> Le budget 2005 s'élève à 4,95 millions d'euros.

<sup>2</sup> L'article III-275 du traité établissant une Constitution pour l'Europe prévoit que les aspects non opérationnels de la coopération policière relèveraient de la procédure législative ordinaire, où le Conseil statue à la majorité qualifiée en codécision avec le Parlement européen.

<sup>3</sup> Document COM (2004) 376 du 18 mai 2004.

pénale dans l'Union européenne et souligne la nécessité d'organiser une formation commune non seulement pour les services de police mais également pour d'autres services répressifs, notamment les douanes.

### **1. Elargissement du public visé par les formations**

Le CEPOL délivre des formations réservées aux hauts responsables des services de police des Etats membres comme le prévoient les articles 6 et 7 de la décision de 2000. En pratique toutefois, les Etats membres désignent librement les participants aux formations organisées par le CEPOL.

**La proposition de la Commission tend à ne plus réserver les formations aux seuls officiers supérieurs de police et à les étendre à l'ensemble des personnels des différents services répressifs, douanes comprises**, qui luttent contre la criminalité transnationale ou qui jouent un rôle important dans la coopération au niveau de l'Union européenne (articles 5 et 6).

### **2. Vers une harmonisation approfondie des formations**

L'article 7 de la proposition reprend les missions actuelles.

Toutefois, plusieurs nouveautés seraient introduites. En premier lieu, l'accent serait mis sur le développement de normes communes pour les formations. Le CEPOL fournirait ainsi aux instituts de formation nationaux des normes communes pour la formation des membres des services répressifs précitée.

Seconde nouveauté, il offrirait aux instituts de formation des modules de formation. Le CEPOL pourrait fournir lui-même des formations, soit au siège du collège, soit dans les instituts de formation.

Enfin, ces cours feraient l'objet d'une certification du CEPOL, à la fois pour les formateurs et pour le contenu des formations.

**L'organisation en réseau avec des formations développées en coopération par plusieurs Etats membres serait donc partiellement abandonnée au profit de formations certifiées CEPOL pouvant être dupliquées au niveau de chaque Etat membre.**

Ce changement de stratégie implique un changement de structure.

## ***B. VERS UN STATUT PROCHE DE CELUI D'UNE AGENCE EUROPÉENNE***

Selon la Commission, les difficultés rencontrées par le CEPOL ainsi que ses nouvelles missions nécessiteraient de le doter d'une organisation renforcée s'appuyant sur une ossature administrative forte.

Le choix de la Commission tendrait à faire du CEPOL une agence européenne, bien qu'elle s'en défende. Selon le texte de la proposition, le CEPOL serait simplement transformé en organe de l'Union européenne sur le modèle notamment d'Eurojust. Mais les grandes caractéristiques de l'organisation et du fonctionnement sont celles d'une agence européenne<sup>1</sup>.

### **1. Les organes dirigeants**

Le CEPOL serait composé du conseil d'administration et d'un directeur.

Le conseil d'administration comporterait un représentant de chaque Etat membre et un représentant de la commission qui deviendrait ainsi membre à part entière et non plus observateur. Chacun disposerait d'une voix.

Le directeur serait désigné par le conseil de l'Union européenne pour cinq ans à partir d'une liste d'au moins trois candidats présentée par le conseil d'administration. Il répondrait de ses activités devant le conseil d'administration. Responsable de la gestion quotidienne du CEPOL, il aurait la charge de coordonner la mise en œuvre du programme de travail.

Le directeur serait assisté dans ses fonctions par le personnel du CEPOL, lequel serait soumis aux réglementations applicables aux fonctionnaires des communautés européennes.

**Un autre changement crucial serait l'abandon par le conseil d'administration du vote à l'unanimité au profit du vote à la majorité simple, sauf dans des cas spécifiques requérant une majorité des deux tiers (adoption du projet de programme de travail, de la liste d'au moins trois candidats pour le poste de directeur, du projet de budget ...).**

---

<sup>1</sup> Voir le rapport de la commission du 15 septembre 2003 sur l'évaluation du système d'agences communautaires et la communication de la commission concernant l'encadrement des agences européennes de régulation (COM (2002) 718 final). La notion d'« organe » reste indéterminée.

## **2. Un financement communautaire**

Le CEPOL ne serait plus financé par des contributions des Etats membres, mais se verrait octroyer une subvention au titre du budget général de la Communauté européenne.

Cette subvention constituerait la principale recette du budget, les Etats membres restant libres de continuer à contribuer individuellement au budget.

Le projet de budget serait élaboré par le directeur et adopté par le conseil d'administration qui le transmettrait à la Commission. Celle-ci le transmettrait à son tour au Parlement européen et au Conseil avec l'avant-projet de budget de l'Union européenne. Le budget du CEPOL deviendrait définitif après adoption définitive du budget général de l'Union européenne.

Dans le cadre des perspectives financières actuelles, le budget annuel s'élèverait à partir de 2006 à 4,5 millions d'euros pour un effectif d'environ 23 personnes.

### **III. LA PROPOSITION DE RÉOLUTION : REJETER LA PROPOSITION DE LA COMMISSION EUROPÉENNE**

#### ***A. UNE PROPOSITION INACCEPTABLE EN L'ÉTAT***

##### **1. Un manque d'évaluation**

Comme le font valoir plusieurs Etats membres dont la France, l'Allemagne, la Suède, l'Autriche et le Danemark, il est étrange de proposer une réforme aussi ambitieuse alors que le conseil d'administration du CEPOL ne l'a pas estimé nécessaire dans son rapport de 2003. Une nouvelle évaluation triennale aura lieu en 2006. Il convient d'attendre ce moment avant de proposer une réforme d'une telle ampleur.

La proposition de résolution s'inscrit dans cette démarche en précisant que toute évolution éventuelle du CEPOL devra être précédée d'une évaluation complète de son fonctionnement.

**Votre commission souscrit à cette demande d'autant plus volontiers que la Commission européenne n'apporte pas d'arguments forts en faveur de la transformation du CEPOL en agence. Elle prend le**

prétexte de certaines difficultés de fonctionnement pour avancer un changement complet de nature de cet organisme sans examiner les solutions alternatives ni évaluer l'effet des décisions prises au cours de l'année 2004.

## **2. S'opposer à la certification et à l'uniformisation des formations**

**La proposition de résolution considère que « la mise en place d'un système de certification des formations des policiers est disproportionnée par rapport à l'objectif à atteindre ».**

La certification des formations signifie plusieurs choses :

- des formations estampillées « Union européenne » dupliquées dans les Etats membres ;
- la définition de normes communes ;
- des contrôles dans les instituts nationaux de formation pour évaluer la mise en œuvre des modules de formation.

Limité aujourd'hui à une formation continue des cadres des polices européennes, le rôle du CEPOL s'étendrait à une formation continue des corps d'encadrement, voire d'exécution dans certaines thématiques spécialisées.

La Commission européenne semble se fixer comme objectif, à terme, la communautarisation des contenus pédagogiques et des outils de formation des polices de l'Union européenne.

Or, il est à craindre qu'une telle harmonisation, outre les lourdeurs technocratiques qu'elle implique, ne soit pas pertinente sur le fond.

L'organisation des services de sécurité ainsi que la procédure pénale ne sont absolument pas harmonisées. De plus, la criminalité est particulière à chaque pays.

**Surtout, la culture policière s'adapte mal à des normes communes.** Comme l'a déclaré M. Emile Pérez, directeur de la formation de la police nationale, au cours de son audition par votre rapporteur, il n'a pas la prétention d'enseigner à ses collègues étrangers ce qu'est une bonne police et ne souhaite pas, inversement, recevoir de leçons. Une grande part de l'échec d'Europol peut s'expliquer de cette façon.

**Par ailleurs, il est loin d'être évident qu'une formation harmonisée soit de meilleure qualité. Beaucoup d'opérationnalité et d'immédiateté seraient ainsi perdues dans un domaine où tout change très vite** (droit en vigueur, évolution de la criminalité, technologies utilisées).

Toutefois, votre commission, consciente de la disparité du contenu des formations dans l'Europe à 25, estime qu'il ne faut pas s'interdire à long terme une réflexion sur les avantages et inconvénients d'une certification des formations. **Aussi votre commission approuve-t-elle le rejet par la délégation de la certification, mais souhaite préserver l'avenir en indiquant qu'une « certification des formations des policiers serait prématurée ».**

### **3. Conserver l'organisation en réseau**

Tirant les conséquences de son refus des certifications, **la proposition de résolution se prononce en faveur du maintien d'un réseau des instituts de formation et rejette la transformation en agence ou quasi-agence du CEPOL.**

La délégation estime que la création d'une agence s'éloignerait des orientations définies par le Conseil européen de Tampere en 1999.

Pour votre commission, deux raisons motivent un refus de la transformation en agence. D'une part, la stratégie gouvernant la structure, le rejet d'un approfondissement des compétences du CEPOL entraîne celui d'un nouveau statut. D'autre part, les difficultés administratives réelles qui ont pu exister ne sauraient justifier le bouleversement des équilibres politiques et administratifs au sein du CEPOL. Des solutions alternatives peuvent être trouvées.

#### ***B. POUR UNE AMÉLIORATION DU FONCTIONNEMENT ADMINISTRATIF DU CEPOL***

La proposition de résolution se déclare favorable à un texte qui améliorerait le fonctionnement du CEPOL sans modifier son champ de compétences.

En effet, la position française doit éviter de se laisser enfermer dans une logique duale caricaturale avec, d'un côté, la Commission et des Etats membres ayant une vision ambitieuse et à long terme de la formation des polices européennes et, de l'autre, d'autres Etats membres, dont la France, ayant une vision frileuse, minimaliste, arc-boutés sur leur souveraineté nationale et la rigueur budgétaire.

La position du gouvernement français et celle de votre commission est celle de l'efficacité, de l'opérationnalité et de l'immédiateté opposée à une solution porteuse d'une dérive technocratique et budgétivore.



Comme il a été vu précédemment, en 2004 le CEPOL a été doté de la personnalité juridique, d'un siège permanent et d'un secrétariat étoffé. Ce choix de maintenir une logique de réseaux nationaux articulés autour d'un secrétariat fort constitue une réponse exigeante quant à la qualité des contenus pédagogiques tout en préservant des coûts de fonctionnement acceptables.

Deux autres dispositions pourraient être utiles et semblent recueillir l'assentiment de nombreux Etats membres dont la France.

**La première consisterait à faire bénéficier le personnel du CEPOL des règles applicables aux fonctionnaires européens.** La proposition de la Commission le prévoit.

Cela apporterait plus de transparence au recrutement qui risquerait à défaut d'être monopolisé par l'Etat hôte, en l'espèce le Royaume-Uni.

**La seconde consisterait à financer le CEPOL par le budget général de la Communauté,** comme le prévoit également la proposition de la Commission. Des retards de paiement ont été ponctuellement constatés de la part de certains Etats membres. De plus, le CEPOL a plusieurs fois participé à des programmes financés par l'Union européenne. Le financement communautaire garantirait un financement plus stable.

**Sur ces deux points, le Conseil Justice et Affaires intérieures du 24 février dernier a dégagé un accord,** reportant l'examen des autres propositions de la Commission à la parution du prochain rapport triennal d'évaluation du CEPOL.

Toutefois, à ce stade, votre rapporteur s'interroge sur la possibilité d'attribuer la qualité de fonctionnaire européen et de financer le CEPOL sur le budget communautaire sans, en contrepartie, communautariser la structure du CEPOL et ménager une place plus importante à la Commission.

\*

\* \*

**Compte tenu de l'ensemble de ces observations, votre commission a adopté la proposition de résolution dans la rédaction reproduite ci-après.**

## **PROPOSITION DE RÉSOLUTION**

(texte adopté par la commission en application  
de l'article 73 bis du règlement du Sénat)

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu la proposition de décision du Conseil instituant le collège européen de police en tant qu'organe de l'Union européenne (texte E 2765),

Constate que la proposition de la Commission de transformer le CEPOL en un organe au statut similaire à celui d'une agence européenne ne découle pas des orientations définies par le Conseil européen de Tampere ;

Estime que toute évolution éventuelle du statut du CEPOL doit être précédée d'une évaluation aussi complète que possible de son fonctionnement ;

Considère que la mise en place d'un système de certification des formations des policiers est prématurée compte tenu de l'objectif à atteindre ; que le rapprochement souhaitable peut être atteint en développant la mise en réseau des formations ;

Est favorable, en l'état actuel, à un texte qui améliorerait le fonctionnement du CEPOL sans modifier son champ de compétences.

## TABLEAU COMPARATIF

Texte de la proposition de résolution	Conclusions de la commission
Le Sénat,	<i>(Alinéa sans modification)</i>
Vu l'article 88-4 de la Constitution,	<i>(Alinéa sans modification)</i>
Vu la proposition de décision du Conseil instituant le collège européen de police en tant qu'organe de l'Union européenne (texte E 2765),	<i>(Alinéa sans modification)</i>
Constate que la proposition de la Commission de transformer le CEPOL en un organe au statut similaire à celui d'une agence européenne ne découle pas des orientations définies par le Conseil européen de Tampere ;	<i>(Alinéa sans modification)</i>
Estime que toute évolution éventuelle du statut du CEPOL doit être précédée d'une évaluation aussi complète que possible de son fonctionnement ;	<i>(Alinéa sans modification)</i>
Considère que la mise en place d'un système de certification des formations des policiers est <i>disproportionnée par rapport</i> à l'objectif à atteindre ; que le rapprochement souhaitable peut être atteint en développant la mise en réseau des formations ;	Considère... <i>...policiers est prématurée</i> <i>compte tenu de l'objectif...</i> <i>...formations.</i>
Est favorable, en l'état actuel, à un texte qui améliorerait le fonctionnement du CEPOL sans modifier son champ de compétences.	<i>(Alinéa sans modification)</i>

**LISTE DES PERSONNES ENTENDUES  
PAR LE RAPPORTEUR**

\*\*\*

- **M. Emile PEREZ**, directeur de la formation de la Police nationale  
Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés  
locales
  
- **M. Patrick DELAGE**, secrétaire général adjoint du SGCI