



Bruxelles, le 27.3.2013
COM(2013) 172 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

Création d'un programme européen de formation des services répressifs

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

Création d'un programme européen de formation des services répressifs

1. INTRODUCTION

La criminalité transnationale ne peut être combattue que si les services de police, les douanes, les gardes-frontières et les autres autorités concernées coopèrent au niveau transfrontière, et ils ne pourront le faire efficacement que s'ils sont formés correctement et s'ils travaillent dans un climat de confiance mutuelle suffisamment forte.

Des progrès considérables ont déjà été réalisés dans la mise en place, dans l'UE, de formations sur les questions transfrontières. Par exemple, des programmes d'enseignement communs et des programmes d'échange destinés aux agents des services répressifs sont proposés depuis plusieurs années. Les États membres contribuent à cet effort commun grâce aux agences de l'UE telles que le Collège européen de police (CEPOL), l'Office européen de police (Europol) et l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (Frontex). En 2012, plus de 300 programmes d'échange d'agents des services répressifs ont été organisés dans toute l'UE. Plus de 3 000 participants ont eu recours, en 2012, à de nouvelles méthodes d'apprentissage, telles que les «webinaires» (séminaires en ligne) du CEPOL. Les formations de l'UE sont dispensées à un nombre croissant de participants, avec, l'année dernière, plus de 5 000 inscrits pour le CEPOL et 3 000 pour l'Agence Frontex.

Il reste cependant encore à faire, par exemple, pour faire mieux connaître les instruments de l'Union en matière de coopération policière et le rôle des agences de l'UE créées pour appuyer les services répressifs dans leur action contre la criminalité. Les ressources disponibles devraient être utilisées par un plus grand nombre d'agents pour produire tous leurs avantages. Les formations devraient coïncider avec les besoins en la matière et concourir de plus près à certaines priorités approuvées au niveau de l'UE aux fins de la coopération opérationnelle, telles que la lutte contre la cybercriminalité¹, le trafic de drogues et la traite des êtres humains. Une bonne coordination entre les États membres et les agences de l'UE est nécessaire, parallèlement à la prise en compte des travaux d'organisations internationales telles qu'Interpol et les Nations unies, afin d'assurer une approche cohérente de la formation, conforme aux normes de qualité les plus élevées au niveau de l'UE.

C'est la raison pour laquelle la présente communication propose un *programme européen de formation des services répressifs* (ci-après le «programme de formation») destiné à doter les agents de ces services des connaissances et des compétences nécessaires pour prévenir et combattre efficacement la criminalité transfrontière, grâce à une bonne coopération avec leurs collègues de l'UE. Ce programme de formation vise à accroître l'efficacité de la réponse apportée par l'UE aux problèmes de sécurité communs, à élever la norme dans les polices de toute l'Union et à favoriser l'émergence d'une culture commune à tous les services répressifs, de façon à renforcer la confiance mutuelle et la coopération. Il doit permettre de repérer et de

¹ Compte tenu de la stratégie de l'UE en matière de cybersécurité: communication conjointe au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - Stratégie de cybersécurité de l'Union européenne: un cyberspace ouvert, sûr et sécurisé, 7.2.2013, JOIN(2013) 1 final.

combler les lacunes que présente la formation des services répressifs sur les questions transfrontières, en aidant à financer et, s'il y a lieu, en coordonnant les formations dispensées par des centres d'excellence européens et nationaux.

Le programme de formation fait suite, d'une part, à une demande du Conseil européen formulée dans le programme de Stockholm², pour que la formation sur les questions relatives à l'UE soit renforcée et rendue accessible systématiquement à toutes les professions participant à des activités répressives et, d'autre part, à des demandes du Parlement européen en faveur d'un cadre de l'UE plus solide en matière de formation judiciaire et policière³. Le programme vise:

- à faire mieux connaître les **instruments de coopération en matière répressive** créés au fil des années par l'UE, tels que le dispositif d'échange d'informations «Prüm»⁴ et les bases de données d'Europol en matière de renseignement sur les activités criminelles, et à encourager leur utilisation dans le cadre des contacts bilatéraux et multilatéraux entre États membres;
- à doter les agents des services répressifs de l'UE des compétences et des connaissances nécessaires pour combattre la **criminalité transnationale la plus préjudiciable** aux victimes et à la société dans son ensemble;
- à former correctement les agents des services répressifs qui coopèrent avec des pays tiers ou participent, dans ces pays, à des missions civiles de l'UE.

Le programme de formation objet de la présente communication s'applique **aux agents des autorités répressives quel que soit leur grade**. Sont concernés les policiers, les gardes-frontières et les douaniers ainsi que, si nécessaire, d'autres fonctionnaires d'État tels que les procureurs⁵. Les activités d'apprentissage soutenues par le programme de formation ou proposées dans le cadre de celui-ci devraient s'appuyer sur les formations existant au niveau des États membres et de l'UE et sur une évaluation régulière des besoins de formation. Les formations devraient être dispensées à l'aide d'outils d'apprentissage modernes et efficaces, tels que des cours spécialisés, des programmes d'enseignement communs, des outils en ligne et des programmes d'échange.

Afin de concrétiser l'effort de formation envisagé dans la présente communication, il convient de créer une agence de l'UE disposant du mandat légal et des ressources nécessaires. En parallèle à la présente communication, la Commission soumet donc une proposition législative qui crée un nouveau cadre juridique pour Europol lui conférant des pouvoirs en matière de formation plus étendus que ceux du CEPOL, à ce jour la seule agence de l'UE responsable exclusivement de la formation des services répressifs. La fermeture simultanée du CEPOL permettrait de créer des synergies, en rapprochant les activités de formation des tâches opérationnelles et en les intégrant dans une structure plus grande. Elle diminuerait également les coûts administratifs, ce qui permettrait de dégager des ressources afin de rendre le programme de formation plus performant.

² Le Programme de Stockholm – Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens, JO C 115 du 4.5.2010, p. 1.

³ Voir, par exemple, la résolution du Parlement européen du 14 décembre 2011: Politique antiterroriste de l'UE: principales réalisations et défis à venir [2010/2311(INI)].

⁴ Décision 2008/615/JAI du Conseil et décision 2008/616/JAI du Conseil, JO L 210 du 6.8.2008, p. 1 et p. 12, respectivement.

⁵ Il complète ainsi la politique de l'UE en matière de formation judiciaire, voir: Susciter la confiance dans une justice européenne: donner une dimension nouvelle à la formation judiciaire européenne, COM(2011) 551 final.

Un nouveau département de formation au sein d'Europol, l'*Institut Europol*, sera donc chargé d'appliquer le programme de formation, en mettant l'accent sur les normes de qualité. En attendant l'adoption par le Conseil et le Parlement européen de la fusion proposée, et son entrée en vigueur, le CEPOL exercera ce rôle dans toute la mesure du possible. La mise en œuvre du programme nécessitera un effort commun du réseau des centres nationaux de formation et des centres de formation des gardes-frontières et des douaniers (ci-après le «réseau des centres nationaux de formation»), de l'Institut Europol et des autres agences JAI, notamment l'Agence Frontex. La Commission sera principalement chargée de suivre l'avancement de la mise en œuvre.

La présente communication s'appuie sur une cartographie des besoins et de l'offre de formation réalisée par le CEPOL⁶ et sur des consultations réalisées auprès d'experts nationaux et des agences JAI, lors de quatre réunions d'experts et de trois conférences organisées en 2011 et 2012, auxquelles le Parlement européen a participé.

L'Institut Europol sera l'entité coordonnatrice de l'UE pour la formation des services répressifs. L'Agence Frontex continuera toutefois d'assurer la formation des gardes-frontières, conformément à son cadre juridique.

2. PRIORITES STRATEGIQUES DE L'UE EN MATIERE DE CRIMINALITE ET DE SECURITE, ET DE FORMATIONS A METTRE EN PLACE

2.1. Cadre de formation actuel de l'UE

Il existe des structures de formation pour les agents des services répressifs dans tous les États membres, ainsi qu'une coopération systématique avec les agences JAI de l'UE. Au niveau de l'UE, ce sont les agences ci-dessous qui s'occupent de la formation des agents des services répressifs.

Le **CEPOL** travaille en collaboration étroite avec le réseau des centres nationaux de formation. En 2012, il a organisé 86 cours sur place dispensés à 2059 personnes sur différents thèmes, dont des techniques policières spécifiques, telles que les interrogatoires de police et les techniques d'enquête sur les homicides, des formations sur la criminalité économique, par exemple sur le recouvrement des avoirs et le blanchiment d'argent, et sur la gestion des crises. Le CEPOL s'est également spécialisé dans la formation des formateurs, a mis en place le programme d'échange de policiers inspiré du programme Erasmus⁷ et a créé des modules d'apprentissage en ligne sur des thèmes tels que la cybercriminalité, les équipes communes d'enquête et les groupes criminels organisés mobiles. Cependant, ces formations ne sont offertes qu'aux officiers supérieurs des services de police, car le mandat légal du CEPOL est limité, tout comme l'est le nombre de cours du fait des contraintes budgétaires.

Europol collabore étroitement avec le CEPOL pour proposer des cours relevant du cadre de ce dernier et a élaboré plusieurs cours sur l'analyse de la criminalité et sur certaines des formes que celle-ci revêt, telles que la cybercriminalité. L'**Agence Frontex** a la tâche spécifique de former les gardes-frontières⁸ et a créé des programmes d'enseignement communs appliqués par les États membres, en ce compris un cadre de qualité pour les gardes-

⁶ Programme de formation européen — cartographie des formations des services répressifs disponibles dans l'UE, CEPOL 2012.

⁷ 8309/1/10 REV 1 ENFOPOL 93.

⁸ Article 5 du règlement (UE) n° 1168/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, JO L 304 du 22.11.2011, p. 1.

frontières⁹. L'**Office européen de lutte anti-fraude (OLAF)** gère deux programmes spécifiques de formation à la lutte contre la contrefaçon de l'euro et à la protection des intérêts financiers de l'UE. L'**Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA)** propose des outils de formation aux droits fondamentaux destinés aux formateurs de la police. L'**Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT)** et le **Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO)** contribuent tous deux à la formation sur des thèmes spécifiques entrant dans le cadre de leur mandat.

Au **niveau national**, qui reste majoritaire pour la formation des agents des services répressifs, des thèmes spécialisés tels que le trafic de stupéfiants, la cybercriminalité, la délinquance financière et le blanchiment d'argent, les enquêtes sur la criminalité transfrontière organisée, ainsi que des questions de droit de l'UE, sont généralement proposées, souvent dans le cadre d'une coopération bilatérale entre États membres. Il n'en demeure pas moins que les experts consultés ont fait état d'un besoin manifeste de formations supplémentaires, cofinancées par l'UE, dans ces domaines.

Au **niveau international**, des organisations telles qu'Interpol et les Nations unies proposent des formations en matière de répression des infractions, de lutte contre le terrorisme et de gestion des crises. **Interpol** propose des services d'apprentissage en ligne sur divers sujets, tels que les enquêtes sur le trafic de stupéfiants, les interrogatoires et le terrorisme. Les **Nations Unies** organisent divers cours sur la gestion des crises. Si ces cours complètent utilement d'autres formations proposées aux autorités répressives de l'UE, ils portent rarement sur les instruments spécifiques de l'UE et ne sont généralement pas élaborés en fonction des normes de l'UE en matière de police.

2.2. Besoins de formation dans les domaines prioritaires de l'UE au niveau interne et externe

Aux fins d'une coopération efficace des services répressifs à l'échelle transfrontière, il convient en premier lieu de doter les agents de connaissances élémentaires sur les services de police de l'UE, sur les outils existants, tels qu'Europol et Eurojust, et sur les instruments instituant un échange d'informations, tels que les décisions Prüm¹⁰. La connaissance et la compréhension des activités de police transfrontières constituent, en effet, un préalable indispensable à la participation des agents à la coopération transfrontière, dans un cadre tant bilatéral que multilatéral, et à l'instauration d'une confiance mutuelle.

L'UE a défini des priorités d'action contre les menaces communes dans les domaines de la grande criminalité et de la criminalité organisée, du terrorisme, de la cybercriminalité, de la sécurité aux frontières et de la gestion des crises. Ces priorités seront réexaminées régulièrement, sur la base de l'évaluation de la menace que représentent la grande criminalité et la criminalité organisée dans l'Union européenne (SOCTA, depuis 2013), qu'Europol publiera tous les quatre ans. Afin de réduire les dommages dont ces menaces sont à l'origine et de soutenir les priorités opérationnelles convenues au niveau de l'UE dans le but de les éliminer, des formations spécialisées devraient être proposées en fonction des besoins.

L'UE assurera le renforcement des capacités dans les pays tiers, par des activités de tutorat et de conseil et par l'aide à la création de structures viables de police civile administrées conformément aux normes internationales. Les missions civiles se déroulent dans les pays tiers sous la coordination du Service européen pour l'action extérieure (SEAE). Plus de 1000 agents des services répressifs de l'UE partent en mission chaque année dans des régions

⁹ Cadre sectoriel des certifications pour les gardes-frontières; www.frontex.europa.eu/training

¹⁰ Décision 2008/615/JAI du Conseil et décision 2008/616/JAI du Conseil, JO L 210 du 6.8.2008, p. 1 et p. 12, respectivement.

telles que (en 2012) le Soudan du Sud, le Kosovo, le Niger et l'Iraq. Le rôle des services répressifs au cours de ces missions est axé sur l'activité policière, l'État de droit, et l'administration et la protection civiles. Les États membres travaillent également avec certains pays tiers dans un cadre bilatéral afin de les aider à constituer des capacités policières là où l'UE est engagée, comme c'est le cas dans les démocraties émergentes d'Afrique du Nord.

2.3. Besoins de formation à combler

Malgré les efforts entrepris par les acteurs nationaux, européens et internationaux, et malgré leur coopération, des décalages notables persistent entre les besoins de formation et les formations actuellement disponibles dans l'UE¹¹.

Les programmes de formation des États membres donnent généralement des notions élémentaires sur les instruments de l'UE et la dimension européenne des activités policières courantes, mais pas nécessairement en suivant une norme harmonisée.

Les autorités répressives et les agences de l'UE ont pointé du doigt le manque de formateurs qualifiés et de matériel didactique cohérent sur les enquêtes transfrontières. Il existe une forte demande en faveur de formations organisées par les agences de l'UE sur des thèmes spécifiques tels que la délinquance financière, le blanchiment d'argent, la traite des êtres humains et le trafic de stupéfiants. La coordination et l'organisation de ces formations par l'Institut Europol permettraient de réduire les coûts car les États membres pourraient alors diminuer les crédits qu'ils consacrent chacun de leur côté à des programmes similaires.

Les programmes d'échange de policiers, de gardes-frontières et de douaniers habilités à enquêter contribuent déjà à diffuser les bonnes pratiques et à établir une confiance mutuelle. En fonction de la disponibilité des fonds, ces programmes devraient être ouverts à davantage d'agents, en principe de toutes catégories et appartenant à toutes les agences couvertes par le programme de formation.

Plus généralement, les compétences linguistiques, notamment l'anglais, de plus en plus utilisé dans le cadre de la coopération transfrontière, constituent une compétence indispensable pour tous les agents des services répressifs participant à cette coopération. Cependant, dans de nombreux États membres, il y a encore trop peu d'agents disposant de compétences linguistiques suffisantes.

La formation préalable au déploiement pour les missions civiles pâtit souvent d'un manque de coordination et d'uniformité qui aboutit à des différences de niveau inacceptables dans la préparation du personnel déployé.

Par ailleurs, il serait possible, en proposant des formations ou en partageant les connaissances et les bonnes pratiques, d'améliorer la cohérence et l'efficacité de l'aide apportée aux pays tiers qui en font la demande dans l'optique de renforcer leurs capacités policières.

De façon générale, il manque à l'UE un cadre de référence transparent pour les formateurs intervenant au niveau de l'UE et un processus systématique pour définir les besoins de formation stratégiques, qui ne cessent d'évoluer, et pour y répondre.

3. LES QUATRE VOLETS DE FORMATION DE L'UE

Pour accélérer l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des formations et apprentissages nécessaires pour relever les défis que l'action répressive transfrontière pose à l'UE, le programme de formation devrait être axé sur l'amélioration des savoirs, des aptitudes et des

¹¹ Source: Exercice de cartographie du CEPOL, cité dans la note de bas de page n° 6.

compétences¹², et s'articuler autour de quatre volets allant des connaissances génériques à des compétences très spécialisées et s'inspirant des formations existant dans les États membres, dans l'UE et au plan international.

3.1. Volet n° 1 - Connaissances de base sur la dimension européenne de l'action répressive

Chacun des 1,9 million d'agents que comptent les services répressifs¹³ de l'UE pourrait être amené, au cours de sa carrière, à travailler sur la criminalité transfrontière. La connaissance des aspects particuliers que l'action policière revêt au niveau de l'UE et à l'échelle transfrontière est une compétence capitale du point de vue de l'efficacité opérationnelle et de l'évolution de carrière. Ces connaissances devraient inclure les principes d'une bonne coopération entre services répressifs, les droits fondamentaux, le rôle d'Europol, de l'Agence Frontex et d'Eurojust, et l'utilisation des outils et canaux de gestion de l'information de l'UE tels que l'«initiative suédoise»¹⁴ et le système d'information Schengen¹⁵. Si tel n'était pas le cas, l'action policière transfrontière pourrait rencontrer de graves problèmes d'inefficacité.

En conséquence, un niveau minimal uniforme de connaissances et de compétences sur les services de police dans l'UE devrait être établi pour tous les agents de toutes les catégories, de façon à contribuer à l'instauration d'une culture commune à tous les services répressifs.

La Commission encouragera les États membres à intégrer cette compétence dans la formation initiale et la formation professionnelle de leurs agents et lors des sessions de formation destinées aux agents déjà en exercice. L'Institut Europol en contrôlera et en évaluera la mise en œuvre et les résultats seront mentionnés dans un rapport présenté tous les trois ans par la Commission (voir le point 5.4).

Au cours du premier semestre de 2014, le CEPOL, en coopération avec les États membres et l'Agence Frontex, proposera un niveau européen standard de connaissances et de compétences sur la dimension européenne des services de police, destiné à tous les agents des services répressifs.

3.2. Volet n° 2 - Efficacité de la coopération bilatérale et régionale

Le succès des opérations de police transfrontières repose, en partie, sur la capacité des agents des services répressifs à appliquer les instruments de l'UE et internationaux tels que le mandat d'arrêt européen¹⁶, les commissions rogatoires¹⁷ et les procédures de réadmission¹⁸. Les agents des services répressifs devraient également acquérir des connaissances plus spécifiques sur les accords bilatéraux entre les États membres et être capables de communiquer dans les langues concernées, tout en étant informés des différences et des sensibilités culturelles.

¹² Les objectifs d'apprentissage conformément au cadre européen des certifications pour l'apprentissage tout au long de la vie (CEC) comportent des savoirs, des aptitudes et des compétences.

¹³ Source: Eurostat (estimation).

¹⁴ Décision-cadre 2006/960/JAI du Conseil, JO L 386 du 29.12.2006, p 89.

¹⁵ Convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985, JO L 239 du 22.9.2000, p. 19.

¹⁶ Décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres, JO L 190 du 18.7.2002, p. 1.

¹⁷ Une commission rogatoire est une demande officielle introduite par une juridiction d'un pays auprès des «autorités judiciaires compétentes» d'un autre pays pour obtenir un témoignage, des preuves documentaires ou autres, ou l'exécution d'un acte de procédure.

¹⁸ Un accord de réadmission régit le retour et la réadmission d'individus entre deux ou plusieurs États membres dans le cadre d'un traité de droit international.

Les États membres seront encouragés à proposer les formations nationales idoines à un niveau plus approfondi que celui applicable à la compétence de référence du volet n° 1, tout en continuant à mettre sur pied des projets de formation bilatéraux et régionaux en matière de coopération transfrontière. L'Institut Europol apportera un appui aux États membres qui en font la demande, en leur fournissant des outils d'apprentissage et en diffusant les meilleures pratiques qu'il aura recueillies.

D'ici à la fin de 2013, le CEPOL devrait présenter au comité permanent de sécurité intérieure (COSI) un plan de travail à l'appui de la formation bilatérale et régionale. En 2014, il devrait présenter une synthèse actualisée des activités de formation bilatérales et des besoins de formation dans les États membres et, sur cette base, proposer de manière proactive les meilleures pratiques disponibles de nature à répondre à ces besoins. Le CEPOL pourrait mettre des outils d'apprentissage appropriés à la disposition des États membres qui en font la demande.

3.3. Volet n° 3 - Spécialisation thématique de l'UE en matière policière

Les priorités de l'UE en matière de coopération transfrontière des services répressifs sont définies dans la stratégie de sécurité intérieure¹⁹ et dans le cycle politique de l'UE sur la grande criminalité et la criminalité organisée²⁰, qui est fondé sur l'évaluation de la menace que représente la criminalité organisée (OCTA) et, depuis 2013, sur l'évaluation de la menace que représentent la grande criminalité et la criminalité organisée (SOCTA), réalisées par Europol. Chacune de ces priorités souligne la nécessité d'adopter une approche efficace et ciblée de la formation, à un niveau spécialisé et thématique, pour un nombre limité d'agents. Les formations sur des thèmes spécifiques tels que le trafic de stupéfiants et d'armes à feu, la traite des êtres humains, la cybercriminalité, la corruption, la confiscation des avoirs d'origine criminelle et les enquêtes financières réuniront des experts des États membres qui, en plus de suivre les formations, échangeront les meilleures pratiques et constitueront des réseaux, de sorte à renforcer la confiance mutuelle. Ces formations pourraient également porter, lorsqu'elles présentent un intérêt particulier pour une priorité donnée, sur la coopération, au niveau national ou européen, entre différents services répressifs tels que la police, les gardes-frontières et les douanes.

L'Institut Europol devrait, en étroite coopération avec le réseau des centres nationaux de formation, analyser les besoins de formation pour repérer les décalages qui existent entre, d'une part, la formation spécialisée existant aux niveaux national et international et, d'autre part, les compétences et connaissances nécessaires dans ces domaines. La formation devrait être dispensée par le réseau des centres nationaux de formation ou, si c'est opportun, directement par l'Institut Europol. Elle devrait généralement être dispensée sous la forme de cours sur place complétés par des outils d'apprentissage en ligne. Ce volet exigera, à terme, de certifier la formation spécialisée selon des normes de qualité reconnues par tous les États membres (voir le point 4.2). Le budget annuel de l'Institut Europol, inclus dans le budget global d'Europol, devrait être destiné, en premier lieu, à la mise en œuvre du présent volet.

Dès que les priorités du «cycle politique de l'UE sur la grande criminalité et la criminalité organisée» pour la période 2013-2017 auront été définies, le CEPOL devrait réaliser une analyse des besoins à combler, et la soumettre au COSI d'ici à la fin de 2013. Sur cette base,

¹⁹ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil - «La stratégie de sécurité intérieure de l'UE en action: cinq étapes vers une Europe plus sûre», COM(2010) 673 final.

²⁰ Voir les conclusions du Conseil sur la définition des priorités de l'UE pour la lutte contre la criminalité organisée entre 2011 et 2013, 11050/11, 6 juin 2011.

la formation prévue par le volet n° 3 pourra être élaborée par le CEPOL et le réseau des écoles nationales de police à compter de 2014.

3.4. Volet n° 4 - Missions civiles et renforcement des capacités dans les pays tiers

Les agents des services répressifs participant à des missions civiles de l'UE dans des pays tiers ne devraient être déployés qu'après avoir suivi une formation préalable à cet effet. Les États membres et l'Institut Europol devraient reconnaître, soutenir et s'inspirer des initiatives de formation existantes tels que la Nouvelle initiative européenne pour la formation à la gestion civile des crises²¹, programme financé par l'UE réunissant les expertises au niveau de l'UE, des Nations Unies et d'autres organisations internationales dans le but de préparer les personnels participant à des missions civiles. Les centres de formation à la gestion des crises situés dans des États membres assurant des formations pour le déploiement en mission civile pourraient fonctionner comme des centres d'excellence pour la mise en œuvre du volet n° 4 et former les agents originaires d'États membres qui ne disposent pas de tels centres, sous la coordination de l'Institut Europol.

Pour assurer la cohérence de l'approche de l'UE, l'Institut Europol devrait en outre fournir des orientations et de l'expertise dans le cadre des programmes d'aide financés par l'UE dans le domaine des services répressifs.

Enfin, l'Institut Europol devrait se concerter avec les États membres et l'Agence Frontex pour les demandes d'assistance des pays tiers en faveur d'un renforcement des capacités policières. Il devrait veiller à ce que les réponses aux demandes de formation et de partage des connaissances soient aussi efficaces que possible et à éviter les doubles emplois entre les parties concernées.

L'Institut Europol (en qualité d'entité coordonnatrice) et le SEAE, en coopération avec l'Agence Frontex, devraient élaborer un programme d'enseignement commun, à mettre en œuvre d'ici à 2015, pour la formation préalable au déploiement et pour d'autres formations spécifiques liées à des missions particulières.

Le CEPOL et l'Institut Europol devraient, en utilisant la cartographie réalisée par le CEPOL en 2012, intégrer la formation prévue par le volet n° 4 dans les futures analyses des besoins (stratégiques) de formation.

4. UNE APPROCHE EFFICACE DE LA FORMATION CONFORME AUX PRIORITES DE L'UE

Pour chacun des quatre volets décrits ci-dessus, le programme de formation devrait être appliqué selon quatre principes directeurs.

4.1. Définition des besoins

Toutes les activités de formation des services répressifs au niveau de l'UE devraient être fonction de l'évolution des besoins. Tous les quatre ans, l'Institut Europol devrait réaliser une **analyse coordonnée des besoins stratégiques de formation des services répressifs au niveau de l'UE**, en étroite collaboration avec les États membres, l'Agence Frontex, Eurojust, le SEAE, l'EASO, la FRA et la Commission. Cette analyse devrait porter sur l'évolution à long terme des compétences des services répressifs, l'amélioration de la qualité de l'apprentissage (voir le point 4.2) et les besoins de formation à combler concernant les stratégies et les politiques JAI. À cet égard, des données statistiques devraient être mises à

²¹ <http://www.entriforccm.eu>

disposition chaque année afin de donner une vue d'ensemble, notamment en ce qui concerne le nombre d'agents de police formés et les types de formations suivies. Ainsi, la Commission, les États membres et le SEAE disposeraient d'informations leur permettant de définir la manière de déployer les ressources et de déterminer les agents auxquels proposer une formation spécialisée. Au sein de ce cadre stratégique, l'Institut Europol et l'Agence Frontex devraient **analyser régulièrement les besoins de formation**, sur une base annuelle, afin de déterminer le type de formation à offrir dans le cadre de leurs mandats respectifs. Cette analyse devrait être alignée sur les priorités du cycle politique de l'UE sur la grande criminalité et la criminalité organisée, une fois celles-ci définies en 2013. Chacune des analyses devrait permettre:

1. de fixer les nouveaux objectifs d'apprentissage;
2. de repérer les écarts de performance et de déterminer la manière de les combler grâce à une formation de haut niveau complétant les programmes de l'UE et des États membres; et
3. de définir les ressources requises.

Une première analyse coordonnée des besoins de formation stratégiques des services répressifs de l'UE devrait être soumise en 2014. Elle devrait être présentée au COSI et approuvée par le Conseil.

4.2. Formations de qualité

La reconnaissance mutuelle des compétences et des connaissances en matière de répression est nécessaire. Les États membres bénéficient déjà de plusieurs initiatives générales qui existent au niveau universitaire, telles que les processus de Bologne et de Copenhague²², qui établissent des normes comparables et équivalentes pour les diplômes et les autres qualifications à différents niveaux (sur la base du cadre européen des certifications pour l'apprentissage tout au long de la vie²³), et pour l'enseignement et la formation professionnels, grâce à un système de points cumulés acquis lors des périodes d'études, reconnu dans toute l'Europe (ECTS)²⁴.

Le programme de formation devrait s'appuyer sur ces initiatives de reconnaissance de la qualité, en mettant l'accent sur les principes de l'apprentissage tout au long de la vie. La Commission considère que des qualifications comparables au niveau de l'UE pour la formation des services répressifs (c'est-à-dire un cadre de certification sectoriel) devraient être définies et appliquées d'ici à 2020. Seraient concernés les volets n° 3 et n° 4. Dans un premier temps, l'Institut Europol devrait veiller à ce que des modules de formation et des cours au niveau de l'UE soient conçus conformément au système de points ECTS, avec une définition claire des objectifs d'apprentissage. Les États membres sont également encouragés à prendre des mesures en vue d'appliquer le système de points ECTS à leurs modules nationaux de formation.

²² Déclaration de Bologne du 19 juin 1999 et déclaration de Copenhague des 29 et 30 novembre 2002.

²³ Le CEC est un cadre de référence commun qui permet de comparer les systèmes de certification et les cadres nationaux et leurs niveaux, en améliorant la lisibilité et la compréhensibilité des qualifications qui existent dans les différents pays et systèmes européens.

²⁴ Le système européen de transfert et d'accumulation de crédits (ECTS) fournit des procédures valides et acceptées de manière générale pour la reconnaissance des qualifications acquises par les étudiants dans le cadre de formations en dehors de leur pays d'origine.

En outre, il devrait exister un profil spécifique pour les formateurs exerçant au niveau de l'UE dans le cadre du programme de formation. Ce profil devrait définir les compétences pédagogiques, les connaissances spécialisées et les compétences linguistiques. Des formations destinées à renforcer ces compétences devraient être proposées aux formateurs, si nécessaire. L'Institut Europol, en étroite coopération avec les États membres et l'Agence Frontex, devrait élaborer ce profil et mettre en œuvre, d'ici à la fin du premier semestre de 2014, un mécanisme de sélection finale, de suivi et d'évaluation des formateurs.

Afin d'améliorer la qualité de la formation dispensée dans le cadre du programme, le CEPOL et d'autres acteurs concernés seront encouragés à recourir à l'expertise des acteurs privés, tels que les institutions financières et les entreprises du secteur des technologies de l'information, et à établir avec eux des partenariats.

En 2014, le CEPOL devrait présenter, en concertation avec les États membres et les agences JAI, un plan d'action concernant la mise en place d'un cadre de qualité commun, à appliquer d'ici à 2020, pour l'apprentissage destiné aux services répressifs, et le présenter au COSI.

4.3. Accélérer la carrière des agents des services répressifs

En conséquence de l'établissement des cadres de qualité décrits au point 4.2, les États membres devraient reconnaître le portefeuille européen des aptitudes, des savoirs et des compétences acquis dans le cadre du programme de formation comme une partie du portefeuille constitué par les agents au niveau national. La formation offerte dans le cadre du programme devrait devenir une composante normale du portefeuille de formation des agents des services répressifs, dans le droit fil des principes de l'apprentissage tout au long de la vie. Les États membres devraient utiliser au maximum les outils de formation tels que l'apprentissage en ligne, les programmes d'enseignement communs et les programmes d'échange, ou la notion de formation des formateurs. La formation prévue dans le volet n° 3 du programme contribuera, en particulier, à combler les décalages entre les besoins de formation et les formations actuellement disponibles aux niveaux national et international.

4.4. Utilisation efficace des ressources

Le programme de formation vise à améliorer l'efficacité en élevant le niveau de spécialisation, en renforçant la coordination, en exploitant les synergies et en éliminant les doubles emplois, ainsi qu'en alignant plus précisément l'offre de formation sur les besoins en la matière. L'Institut Europol et les écoles nationales de police devraient recourir aux méthodes de formation les plus efficaces pour atteindre les objectifs d'apprentissage, telles que les outils d'apprentissage en ligne.

Une étude réalisée en externe à la demande de la Commission a estimé les coûts directs globaux de la mise en œuvre et de l'administration du programme de formation à 3 400 000 euros (en prix courants) pour la période 2013-2020. Sont inclus les coûts du nouveau comité scientifique (90 000 EUR par an) institué pour servir d'organe consultatif au directeur exécutif et au conseil d'administration. Selon la même étude, les économies annuelles réalisées grâce aux gains d'efficacité pourraient atteindre 23 000 000 d'euros pour la police dans l'UE²⁵ par rapport au maintien du statu quo.

²⁵ Étude sur la modification de la décision 2005/681/JAI du Conseil instituant le CEPOL, GHK, 10 avril 2012. Ce coût couvre un nouveau comité scientifique (90 000 euros par an) chargé de conseiller le directeur exécutif et le conseil d'administration d'Europol, voir la proposition de règlement du

La proposition de la Commission relative au Fonds pour la sécurité intérieure 2014-2020²⁶ prévoit la mise en œuvre de programmes de formation sur l'application des politiques européennes de formation parmi ses objectifs. Les États membres devraient communiquer à la Commission le nombre d'agents des services répressifs formés sur les questions transfrontières avec l'aide dudit Fonds. Les possibilités de financer la formation des services répressifs offertes par le Fonds social européen²⁷, sous certaines conditions, devraient également être utilisées.

5. MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME DE FORMATION: ROLES ET RESPONSABILITES

Le programme de formation sera mis en œuvre conjointement par la Commission, Europol, les agences JAI et les États membres.

5.1. L'institut de formation européen au sein d'Europol

L'Institut Europol sera le moteur et l'entité coordonnatrice de la mise en œuvre du programme de formation, et il coopérera étroitement avec les autres agences de l'UE et le réseau des centres nationaux de formation. Six tâches principales sont proposées:

1. l'Institut Europol devrait œuvrer à devenir le centre d'excellence de l'UE pour les formations (à dimension transfrontière) destinées aux services répressifs. Il devrait avoir pour ambition d'être l'autorité de référence pour les professionnels du domaine et faire office d'intermédiaire pour l'échange des meilleures pratiques. L'Institut Europol devrait s'efforcer de jouer un rôle de coordination pour les questions stratégiques de formation des services répressifs au niveau de l'UE, et de fournir un appui à d'autres agences de l'UE en cas de besoin, y compris en coordonnant l'analyse des besoins stratégiques de formation des services répressifs au niveau de l'UE;
2. en consultation avec les parties concernées, l'Institut Europol devrait définir un socle de connaissances de base, avec des objectifs d'apprentissage pour le volet n° 1. Le CEPOL devrait présenter une première version de celui-ci au cours du premier semestre de 2014;
3. l'Institut Europol devrait apporter un soutien aux États membres qui appliquent le volet n° 2, en diffusant les meilleures pratiques en matière de coopération transfrontière et en fournissant, si nécessaire, des outils d'apprentissage;
4. l'Institut Europol et les autres centres d'excellence du réseau des centres nationaux de formation devraient assurer des formations au niveau de l'UE pour les agents et pour les formateurs eux-mêmes. Dans le cadre des volets n° 3 et n° 4, l'Institut Europol devrait fixer le niveau de chaque cours en se référant au cadre européen des certifications, en coopération avec le réseau des centres nationaux de formation. L'Institut Europol devrait veiller à la bonne organisation des cours et à ce que les formateurs reçoivent l'appui nécessaire et soient évalués et rémunérés adéquatement;

Parlement européen et du Conseil portant création de l'Agence de l'Union européenne pour la coopération et la formation des services répressifs (Europol).

²⁶ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création, dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure, de l'instrument de soutien financier à la coopération policière, à la prévention et la répression de la criminalité, ainsi qu'à la gestion des crises.

²⁷ <http://ec.europa.eu/esf/>

5. L'Institut Europol devrait élaborer des procédures et des lignes directrices pour la définition des priorités, des rôles et des responsabilités en matière de coordination et de mise en œuvre de tous les volets du programme de formation;
6. L'Institut Europol devrait, en collaboration avec les parties concernées, assurer le suivi du plan d'action mettant en place le cadre d'assurance-qualité que devrait proposer le CEPOL en 2014, conformément au point 4.2.

5.2. Ériger les centres nationaux en centres d'excellence

La formation spécialisée prévue par le programme devrait être dispensée par l'organisme le plus qualifié au sein du réseau des centres nationaux de formation ou, si c'est opportun, par l'Institut Europol. Les écoles nationales de police spécialisées dans certains sujets spécifiques prioritaires relevant des volets n° 3 ou n° 4, tels que le blanchiment d'argent, la formation préalable au déploiement pour les missions civiles, ou les questions spécifiques aux gardes-frontières, pourraient se voir accorder le statut de «centre d'excellence» pour une période déterminée et dispenser, pour le compte de l'Institut Europol, des formations destinées aux agents de toute l'UE. Les centres d'excellence devraient appliquer le cadre de qualité commun associé au programme de formation et décrit au point 4.2. Les centres nationaux devraient être en mesure de détacher des experts ou des formateurs auprès de l'Institut Europol.

5.3. États membres

Les États membres seront chargés d'appliquer les volets n° 1 et n° 2 dans les programmes de formation initiale et les programmes de formation liée à l'avancement, et, pour ce faire, ils sont encouragés à recourir aux financements de l'UE²⁸. En ce qui concerne le volet n° 2, ils sont encouragés à mettre sur pied des projets bilatéraux de formation destinés à améliorer la coopération transfrontière dans un large éventail de domaines, tels que la surveillance, la poursuite et le partage d'informations par l'intermédiaire des centres de coopération policière et douanière. Les États membres seront en outre chargés de la sélection des agents qualifiés pour participer à des missions civiles, et de la nomination des agents aptes à dispenser des cours relatifs aux volets n° 3 et n° 4 au niveau de l'UE.

5.4. Commission européenne

La Commission évaluera régulièrement les progrès accomplis dans la mise en œuvre du programme de formation, y compris en ce qui concerne les actions définies dans la présente communication. Elle évaluera, en particulier, les mesures prises pour assurer la qualité et l'efficacité des activités de coordination de l'Institut Europol. Elle présentera un rapport au Conseil et au Parlement européen tous les trois ans, à partir de 2016.

5.5. Agences de l'UE

L'Agence Frontex, l'OEDT, la FRA et l'EASO ont également un rôle important à jouer en contribuant par leur expertise unique à la grande qualité de la formation et des objectifs d'apprentissage des agents des services répressifs. Toutes ces agences devraient entretenir des contacts réguliers et œuvrer à améliorer l'efficacité et à repérer les synergies dans les domaines transversaux. Les policiers, les gardes-frontières et les douaniers, par exemple, devraient travailler de concert pour lutter contre la traite des êtres humains. L'Institut Europol aura un rôle de coordination globale, ainsi qu'il est décrit au point 5.1.

²⁸ Voir la note de bas de page n° 26 ci-dessus sur la proposition relative au Fonds pour la sécurité intérieure.

5.6. Service européen pour l'action extérieure

Le SEAE, la Commission européenne et les agences de l'UE travaillent main dans la main pour approfondir la coopération, en mettant tout particulièrement l'accent sur les capacités et sur la formation²⁹. Lorsque des missions civiles de l'UE planifiées font intervenir des agents des services répressifs, l'Institut Europol devrait contribuer en amont pour les aspects liés à la formation et devrait être prêt à aider à mettre en place des formations spécifiques supplémentaires destinées à doter les participants à ces missions d'un même niveau de compétences. Le SEAE devrait participer activement à ce processus et les initiatives existantes, telles que celles prises par le comité chargé des aspects civils de la gestion des crises (CIVCOM), devraient être prises en compte.

6. CONCLUSION

Une participation entière et constructive des États membres, des agences JAI et d'autres parties prenantes de l'UE accroîtrait l'efficacité des réponses apportées par l'UE aux problématiques communes en matière de sécurité, en tirant tout le bénéfice possible de ressources budgétaires limitées. Elle donnerait davantage de visibilité aux questions liées à l'action répressive au niveau de l'UE et au niveau transfrontière, assurerait la reconnaissance de formations spécialisées dans les domaines prioritaires, élèverait la norme générale dans les polices de toute l'UE, renforcerait la confiance entre services répressifs, et favoriserait l'émergence d'une culture commune à tous les services répressifs. L'UE verrait ainsi se consolider la capacité opérationnelle de ces services à lutter contre la criminalité organisée et la grande criminalité transfrontières et contre le terrorisme.

La Commission assurera le suivi de la présente communication en étroite coopération avec, notamment, le Parlement européen, les États membres et les agences JAI.

²⁹ Le COSI a rendu un avis le 30 novembre 2011 sur le renforcement des liens entre les acteurs de la PSDC et de l'ELSJ, doc. 17884/11 JAI 906 COSI 112.