



Bruxelles, le 27.11.2013
SWD(2013) 477 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant le document

Directive du Parlement européen et du Conseil

concernant l'aide juridictionnelle provisoire pour les suspects et les personnes poursuivies privés de liberté, ainsi que l'aide juridictionnelle dans le cadre des procédures relatives au mandat d'arrêt européen

{ COM(2013) 824 final }

{ SWD(2013) 476 final }

{ SWD(2013) 499 final }

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant le document

Directive du Parlement européen et du Conseil

concernant l'aide juridictionnelle provisoire pour les suspects et les personnes poursuivies privés de liberté, ainsi que l'aide juridictionnelle dans le cadre des procédures relatives au mandat d'arrêt européen

1. DEFINITION DU PROBLEME

La présente analyse d'impact examine un **problème général** qui est double: a) la protection des droits fondamentaux des personnes soupçonnées et poursuivies dans l'UE est insuffisante et b) il est nécessaire de pallier le manque de confiance mutuelle entre États membres résultant de normes insatisfaisantes en matière d'aide juridictionnelle.

En droit de l'Union, il n'existe actuellement aucun instrument qui consacre le droit des personnes soupçonnées et poursuivies de bénéficier de l'aide juridictionnelle dans les procédures pénales. Bien qu'il existe de normes communes au niveau européen¹ et que tous les États membres disposent d'un régime d'aide juridictionnelle, les systèmes nationaux se caractérisent par des législations et des usages très variés. Cette circonstance nuit à la protection du droit à un procès équitable. La limitation du droit à l'aide juridictionnelle dans certains États membres risque de saper la confiance mutuelle et à l'entraide judiciaire en matière pénale et de méconnaître les droits constitutifs du procès équitable inscrits dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la «charte»).

Le droit à l'aide juridictionnelle est intrinsèquement lié au droit d'accès à un avocat. En ce qui concerne les personnes sans ressources et dans certaines situations (par exemple, en période de privation de liberté), l'accès à un avocat ne peut être effectif que si l'État fournit une aide juridictionnelle, pratique et financière, permettant de garantir à ces personnes une assistance juridique. Alors que la proposition de directive de l'UE relative à l'accès à un avocat², dont l'adoption formelle est pendante, consacre le droit matériel d'accès à un avocat, elle ne contient aucune disposition désignant celui qui est chargé de rémunérer ou de fournir un avocat. Ainsi, sans une intervention de l'Union visant à établir des normes minimales communes en matière d'aide juridictionnelle, le droit d'accès à un avocat tel qu'il est prévu dans cette directive risque de ne pas être réalisable et effectif.

L'absence de normes adéquates encadrant l'aide juridictionnelle affecte la confiance mutuelle entre autorités judiciaires et compromet la coopération judiciaire entre États membres. Cette situation nuit à la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires et des jugements et à d'autres domaines de coopération judiciaire entre États membres et elle sape la confiance dans les instruments transfrontières. Si des autorités judiciaires doutent du respect de certains droits constitutifs du procès équitable par un autre État et sont convaincues qu'une personne

¹ L'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE et de l'article 6, paragraphe 3, point c), de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après la «CEDH»).

² COM(2011) 326 final du 8.6.2011.

soupçonnée ou poursuivie risque de ne pas obtenir un accès effectif au conseil juridique en raison de l'insuffisance de l'aide juridictionnelle, ces autorités peuvent rejeter les demandes de coopération judiciaire émanant de cet État. Le principe de reconnaissance mutuelle étant la pierre angulaire de l'espace de justice, il est nécessaire de renforcer la confiance mutuelle pour assurer son effectivité.

Le **problème spécifique** examiné ici est que les suspects et les personnes poursuivies ne disposent pas d'un accès suffisant à une aide juridictionnelle effective dans l'UE, ce qui nuit à la confiance mutuelle et au bon fonctionnement du système de reconnaissance mutuelle. Deux causes sont à l'origine de ce problème:

- les possibilités d'accès à l'aide juridictionnelle dans les procédures relatives au mandat d'arrêt européen (ci-après le «MAE») dans les États membres sont insuffisantes;
- l'assistance couverte par l'aide juridictionnelle n'est pas toujours disponible aux premiers stades de la procédure, en particulier avant qu'une décision sur l'octroi de l'aide juridictionnelle ne soit prise, alors que le droit d'accès à un avocat s'applique dès que les autorités ont informé l'intéressé de son statut de suspect.

En outre, deux autres éléments sont également susceptibles de nuire à la confiance mutuelle:

- des critères trop restrictifs d'admission à l'aide juridictionnelle;
- des carences dans la qualité et l'efficacité de l'assistance juridique fournie au titre des régimes d'aide juridictionnelle.

Première cause – L'aide juridictionnelle dans les procédures relatives au mandat d'arrêt européen: La directive relative à l'accès à un avocat prévoit le droit à une *double représentation* dans les procédures de remise dans le cadre du MAE³. Lorsqu'une personne est arrêtée sur la base d'un MAE, elle bénéficie du droit d'accès à un avocat dans l'État membre *d'exécution* aux fins de la procédure de remise et le droit de nommer un second avocat dans l'État membre qui a *émis* le MAE, pour assurer la liaison avec l'avocat désigné dans l'État membre d'exécution. Toutefois, la directive n'exige pas que cette assistance juridique soit couverte par l'aide juridictionnelle. Actuellement, aucun État membre n'accorde l'aide juridictionnelle pour rémunérer un avocat dans l'État membre d'émission. Le fait qu'en dépit du droit d'accès à un avocat consacré par la directive, le droit à l'aide juridictionnelle reste régi exclusivement par le droit interne des États membres d'exécution et d'émission sape l'effectivité de ce droit et la cohérence de son application. Cette situation peut porter préjudice aux droits du défendeur dans une procédure relative au MAE, entraîner des retards et des frais supplémentaires et compromettre, à terme, la confiance mutuelle nécessaire au bon fonctionnement de l'instrument qu'est le MAE.

Deuxième cause – Le moment choisi: Il est de la plus haute importance d'ouvrir l'accès à un avocat dès que possible au stade de l'enquête, pour protéger les droits constitutifs du procès équitable dont jouissent les personnes soupçonnées, pour assurer la qualité des preuves et pour protéger les justiciables contre les intimidations et les mauvais traitements. En effet, la directive relative à l'accès à un avocat prévoit une assistance juridique dès le moment où les intéressés sont informés par les autorités compétentes qu'ils sont soupçonnés ou accusés d'avoir commis une infraction pénale, mais elle ne garantit pas que cette assistance soit couverte par l'aide juridictionnelle. Un certain nombre d'États membres ne disposent pas d'un

³ Les procédures relatives au MAE ne sont pas en soi considérées comme des «procédures pénales» et ne relèvent pas de la CEDH.

système national opérationnel pour garantir un accès effectif et gratuit à un avocat aux tout premiers stades de la procédure, notamment en faveur des personnes privées de liberté. Ces lacunes ont été largement reconnues par les parties prenantes⁴ et constituent une atteinte grave à la substance même du droit d'accès à un avocat.

Troisième cause – L'admissibilité: Ainsi que le prévoient la charte et la CEDH, les États membres peuvent appliquer deux conditions pour déterminer si une personne peut bénéficier d'une aide juridictionnelle gratuite: la personne dispose de moyens insuffisants (critère des ressources) et l'intérêt de la justice exige l'octroi d'une aide juridictionnelle (critère du bien-fondé)⁵. Les critères d'appréciation de l'admissibilité varient fortement entre les États membres. On constate également d'importantes divergences en ce qui concerne l'interprétation du critère des «ressources» et du critère du «bien-fondé». L'imposition de critères d'admissibilité restrictifs a pour effet de priver d'aide juridictionnelle de nombreuses personnes soupçonnées ou poursuivies qui ne disposent pas de ressources suffisantes, même lorsque l'octroi de cette aide est dans l'intérêt de la justice. En conséquence, les droits de la défense de ces personnes ne sont pas correctement garantis.

Quatrième cause – La qualité: La Cour européenne des droits de l'homme a déclaré que l'obligation faite à l'État de fournir une assistance juridique gratuite ne saurait être remplie par la simple désignation d'un avocat rémunéré à charge des fonds publics; l'État doit faire en sorte que l'assistance apportée par l'avocat intervenant au titre de l'aide juridictionnelle soit concrète et effective et d'une qualité certaine⁶. La garantie de qualité de l'assistance couverte par l'aide juridictionnelle dépend des éléments suivants: 1) les qualifications et l'accréditation des avocats, 2) la formation des avocats, et 3) le contrôle des prestations couvertes par l'aide juridictionnelle. Nombreux sont les États membres qui n'ont pas de dispositif d'assurance de la qualité.

Qui est concerné par les mesures envisagées? Potentiellement toutes les personnes soupçonnées ou poursuivies dans le cadre de procédures pénales dans l'UE sont concernées. Environ 10 millions de procédures pénales se déroulent chaque année dans l'Union, mais aucune donnée n'est disponible quant au nombre de procédures dans lesquelles une personne soupçonnée ou poursuivie s'est vu refuser l'aide juridictionnelle. Les mesures envisagées ont également une incidence sur les avocats qui fournissent ou pourraient fournir à ces personnes une assistance au titre de l'aide juridictionnelle.

2. ANALYSE DE LA SUBSIDIARITE

Une action de l'UE s'impose pour les trois raisons énoncées ci-après.

⁴ Voir, par exemple, Schumann, Bruckmüller Soyer, *Pre-Trial Emergency Defence*, Intersentia 2012. Cape et al, *Effective Criminal Defence in Eastern Europe*, LARN 2012. Voir également le rapport de Fair Trials International (FTI) intitulé *Defence Rights in the EU* paru en octobre 2012, et notamment ses points 71 à 73 qui signalent de nombreux problèmes dans les systèmes assurant des services d'avocats de garde, ainsi que le récent rapport de Justicia, p. 46. Rapport de la conférence de Varsovie sur l'aide juridictionnelle. Voir également *Improving pre-trial Justice*, p. 38, Open Society Institute Sofia 2008, et *Report on Civic monitoring of police stations* (concernant la Bulgarie).

⁵ La CEDH et la charte prévoient deux critères cumulatifs relatifs aux ressources et au bien-fondé et il y a lieu de satisfaire aux deux pour obtenir l'aide juridictionnelle. Cela revient à reconnaître qu'il existe des cas dans lesquels le suspect ne disposant pas de ressources suffisantes n'est pas admissible à l'aide juridictionnelle, par exemple en raison du caractère non complexe de l'affaire ou de la clémence de la sanction susceptible d'être infligée.

⁶ Affaire *Pavlenko c. Russie*, requête n° 42371/02, arrêt du 4 octobre 2010, point 99.

- (1) Le problème revêt une dimension transfrontière puisque le non-respect par certains États membres du droit procédural à l'aide juridictionnelle, causerait des problèmes aux autres États membres⁷.
- (2) Les citoyens de l'Union peuvent être concernés par des procédures pénales se déroulant en dehors de leur propre État membre, de sorte que d'est au niveau de l'UE qu'il convient de répondre à leurs besoins en qualité de suspects ou de personnes poursuivies.
- (3) La CEDH définit déjà des normes européennes en matière de procès équitable, mais les mécanismes de contrôle de leur application ne peuvent garantir un niveau suffisant et uniforme de respect de ces normes par les États signataires, y compris les États membres de l'UE.

3. OBJECTIFS D'UNE INITIATIVE DE L'UE

Toute mesure prise au niveau de l'Union en matière d'aide juridictionnelle devrait atteindre les objectifs généraux, spécifiques et opérationnels énoncés ci-après, qui ont été fixés pour répondre aux problèmes généraux et spécifiques évoqués ci-dessus.

Objectifs généraux:	<ul style="list-style-type: none"> • Garantir aux citoyens de l'Union une norme élevée et effective de protection des droits procéduraux fondamentaux dans le cadre des procédures pénales. • Renforcer la confiance mutuelle, ce qui facilitera la reconnaissance mutuelle des jugements et des décisions judiciaires et améliorera la coopération judiciaire dans l'UE.
Objectifs spécifiques:	<ul style="list-style-type: none"> • Faire en sorte que les suspects et les personnes poursuivies aient accès à une aide juridictionnelle adéquate et puissent en bénéficier tout au long de la procédure pénale, à un niveau garantissant un renforcement de la confiance mutuelle. • Rendre effectif, en garantissant l'aide juridictionnelle, le droit d'accès à un avocat tel qu'il est prévu dans la directive correspondante, pour les personnes soupçonnées ou poursuivies et celles faisant l'objet d'une procédure relative au MAE.
Objectifs opérationnels:	<ol style="list-style-type: none"> 1) Veiller à ce que l'aide juridictionnelle soit accessible aux personnes visées par un MAE. 2) Garantir l'accès à une assistance couverte par l'aide juridictionnelle («défense d'urgence») aux premiers stades de la procédure. 3) Assurer un accès effectif à l'aide juridictionnelle aux suspects et aux personnes poursuivies qui ne disposent pas de moyens suffisants (critère des ressources) et lorsque l'effectivité de l'accès à la justice le requiert (critère du bien-fondé). 4) Veiller à ce que les États membres prennent des mesures pour améliorer la qualité des services couverts par l'aide juridictionnelle.

⁷ Par exemple, si une autorité judiciaire est saisie d'une demande d'exécution concernant une décision rendue par une juridiction d'un autre État membre où les normes en vigueur ne sont pas satisfaisantes, elle peut soit refuser de procéder à l'exécution, soit solliciter des informations supplémentaires, ce qui retardera l'exécution.

4. OPTIONS D'ACTION

Quatre grandes options d'action ont été examinées en détail.

Option 1 – Statu quo	Maintien du statu quo. Pas d'action au niveau de l'UE.
Option 2 – Niveau d'obligation faible	Action non législative: Actions concernant le renforcement des capacités, la diffusion d'informations, l'échange des meilleures pratiques entre les États membres (formation d'un groupe d'experts pour recenser les meilleures pratiques et les synthétiser dans des lignes directrices à l'intention des praticiens).
Option 3 – Niveau d'obligation moyen	Instrument juridique: La sous-option 3 a) prendrait la forme d'une recommandation; la sous-option 3 b) prendrait la forme d'une directive; une combinaison des deux sous-options est également envisageable: elle consisterait, d'une part, à établir des normes qualitatives minimales, conformément à la CEDH et à la charte, et, d'autre part, à essayer de renforcer la prévisibilité des normes nationales et d'en élever le niveau. L'instrument juridique comporterait notamment des dispositions garantissant que les suspects et les personnes poursuivies puissent bénéficier de l'aide juridictionnelle dans le cadre des procédures relatives au MAE, et ce dès les premiers stades de celles-ci. Cependant, aucune mesure normative précise ne serait prévue, les États membres ayant le choix des modalités de mise en œuvre. Ces deux sous-options peuvent être combinées par la double prise en compte, d'une part, d'un certain nombre d'éléments dans un instrument juridique contraignant et, d'autre part, d'autres éléments dans un instrument non contraignant.
Option 4 – Niveau d'obligation élevé	Instrument juridique: Au moyen d'une directive définissant précisément des critères harmonisés minimaux régissant l'accès à l'aide juridictionnelle et la qualité de l'assistance juridique, allant au-delà, dans une certaine mesure, des normes qualitatives définies dans la CEDH.

5. ÉVALUATION DES INCIDENCES

5.1. Efficacité pour concrétiser les objectifs

- **Option 1:** Persistance voire aggravation de l'insuffisance de l'accès à l'aide juridictionnelle.
- **Option 2:** Faible incitation pour les États membres à améliorer l'accès à l'aide juridictionnelle, faute d'action législative.
- **Option 3 a) – Recommandation:** Incidence moyenne étant donné que cette option contribuerait à la réalisation des objectifs généraux. Toutefois, vu le caractère non contraignant de l'instrument, cette option risquerait de n'avoir aucun impact tangible car elle pourrait ne pas être pleinement mise en œuvre par tous les États membres.
- **Option 3 b) – Directive:** Incidence élevée car cette option entraînerait une amélioration significative par l'établissement de normes minimales communes, juridiquement contraignantes et exécutoires, en matière d'aide juridictionnelle.
- **Option 4:** Impact très élevé car cette option réunirait tous les atouts d'un instrument législatif (nature contraignante, solide force exécutoire) et aurait une incidence favorable significative sur la réalisation de l'objectif. Elle ferait peser une lourde charge sur les États

membres. Cet instrument améliorerait considérablement la confiance mutuelle et la coopération.

5.2. Incidence sur les droits fondamentaux

- **Option 1:** Aucune incidence étant donné que l'accès à l'aide juridictionnelle continuerait à être garanti au niveau des États membres, au moyen de la CEDH et de la charte, et les problèmes actuels d'accès limité persisteraient.
- **Option 2:** Faible incidence étant donné que le renforcement des droits constitutifs du procès équitable et des droits de la défense dépendrait de la manière dont les États membres se conformeraient à des exemples de bonnes pratiques ou à des lignes directrices, de la manière dont les informations sur l'aide juridictionnelle seraient diffusées et de la manière dont les formations seraient dispensées.
- **Option 3 a) – Recommandation:** Impact positif sur les droits fondamentaux mais d'une intensité faible à moyenne, en fonction de la mise en œuvre dans les États membres. Une certaine amélioration serait attendue en ce qui concerne le droit à un procès équitable et les droits de la défense, mais celle-ci ne serait que faible en l'absence d'une méthode d'exécution.
- **Option 3 b) – Directive:** Impact très élevé car cette option produirait les mêmes effets positifs que l'option 3 a), mais au moyen d'une mesure juridiquement contraignante.
- **Option 4:** Impact positif important sur les droits fondamentaux des suspects et des personnes poursuivies.

5.3. Incidences sociales

- **Option 1:** Aucune incidence.
- **Option 2:** Incidence positive, mais limitée, grâce à des actions de sensibilisation, de renforcement des capacités et de formation.
- **Option 3 a) – Recommandation:** Si elle est correctement mise en œuvre par les États membres, cette option aura des incidences sociales positives (par exemple, une égalité d'accès à la justice en garantissant une assistance couverte par l'aide juridictionnelle et une amélioration de la qualité de cette dernière).
- **Option 3 b) – Directive:** Impact très élevé car cette option produirait les mêmes effets positifs que l'option 3 a), mais au moyen d'une mesure juridiquement contraignante.
- **Option 4:** Incidences sociales élevées car cette option élargirait l'accès à l'aide juridictionnelle et, partant, la possibilité offerte aux personnes indigentes qui sont soupçonnées ou poursuivies de bénéficier d'un procès équitable.

5.4. Incidence sur les systèmes de justice nationaux

- **Option 1:** Aucune incidence: les systèmes nationaux pourraient évoluer vers une plus grande convergence conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, mais pas à court ni moyen terme.
- **Option 2:** L'impact global serait limité dans la mesure où les actions envisagées ne seraient pas contraignantes et ne viseraient pas directement à établir des normes minimales communes dans l'ensemble de l'UE.
- **Option 3 a) – Recommandation:** En raison de son caractère non contraignant, il est difficile de prévoir l'impact de cette mesure, qui dépendrait de la volonté qu'auraient les États membres de s'y conformer. Si elle est correctement mise en œuvre, cette option exigerait de modifier les systèmes des États membres dont les normes en matière d'aide juridictionnelle sont actuellement faibles.

- **Option 3 b)** – Directive: Impact moyen à élevé, étant donné que cette option nécessiterait des réformes législatives dans un certain nombre d'États membres, mais elle permettrait une certaine souplesse, grâce à une formulation générale des obligations.
- **Option 4:** Les incidences les plus fortes s'exerceraient sur les systèmes de justice nationaux car les appareils judiciaires auraient tous les outils nécessaires pour faire respecter le droit à une aide juridictionnelle selon une norme élevée. Des réformes législatives importantes devraient être menées pour que tous les régimes d'aide juridictionnelle nationaux soient conformes à cet instrument.

5.5. Incidence financière et économique

- **Option 1:** Cette option ne s'accompagnerait d'aucune charge financière immédiate.
- **Option 2:** Le coût de cette option serait limité et serait pris en charge à la fois par les États membres et l'UE. Son montant total est estimé à environ **23 millions d'euros**.
- **Option 3 a)** – Recommandation: Si les États membres se conformaient à la recommandation, le coût serait identique à celui de l'option 3 b).
- **Option 3 b)** – Directive: Au total, le coût devrait se situer **dans la moyenne** des quatre options et serait essentiellement supporté par les administrations publiques au niveau local et national. Il serait compris entre **247 et 382 millions d'euros**. Il engloberait les coûts liés aux mesures suivantes:
 - l'aide juridictionnelle dans les procédures relatives au MAE: **0,13 à 0,24 million d'EUR (pour l'UE/an)**
 - le régime de défense d'urgence: **52 à 81 millions d'EUR (pour l'UE/an)**
 - les critères d'admissibilité minimaux communs: **181 à 287 millions d'EUR (pour l'UE/an)**
 - le contrôle de la qualité: **13,4 millions d'EUR (pour l'UE/an)**
- **Option 4:** Le coût total devrait être **supérieur** à celui des trois autres options et serait essentiellement supporté par les administrations publiques au niveau local et national. Il serait compris entre **1 594 et 1 716 millions d'EUR**. Il engloberait les coûts liés aux mesures suivantes:
 - l'aide juridictionnelle dans les procédures relatives au MAE: **0,8 à 1,1 million d'EUR (pour l'UE/an)**
 - le régime de défense d'urgence: **180 à 210 millions d'EUR (pour l'UE/an)**
 - les critères d'admissibilité minimaux communs: **1,4 milliard d'EUR** (plus 92 millions d'EUR pour un régime obligatoire d'aide juridictionnelle pour les enfants) (pour l'UE/an)
 - le contrôle de la qualité: **13,4 millions d'EUR (pour l'UE/an)**

Pour les options 3 et 4, les coûts ne tiennent pas compte des éventuelles économies qui résulteraient d'une réduction des dépenses actuelles liées aux recours devant la Cour européenne des droits de l'homme et les juridictions nationales, aux révisions de procès et aux procédures qui n'aboutissent pas faute de représentation en justice satisfaisante.

6. COMPARAISON DES OPTIONS ET OPTION PRIVILEGIEE

Aucune option n'est privilégiée.

7. SUIVI ET EVALUATION

Si l'option privilégiée devait être une action législative prenant la forme d'une directive, le délai de transposition de la directive par les États membres serait de 18 mois à compter de son entrée en vigueur. Il conviendrait de demander aux États membres de collecter des données fiables afin d'accompagner ce processus, étant donné que ce type de données fait actuellement défaut. Si l'option privilégiée devait être une action prenant la forme d'une recommandation, la Commission évaluerait sa mise en œuvre au plus tard quatre ans après sa publication.

En outre, la Commission envisage de mener une étude empirique spécifique centrée sur une collecte de données, de trois à cinq ans après le début de l'application de chaque instrument mentionné dans la feuille de route relative aux droits procéduraux. Afin d'apprécier finement l'efficacité des propositions, tant quantitativement que qualitativement, il sera fait usage d'indicateurs spécifiques relatifs à l'aide juridictionnelle.