

Bruxelles, le 27.11.2013
COM(2013) 824 final

2013/0409 (COD)

Proposition de

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**

{SWD(2013) 476 final}

{SWD(2013) 477 final}

{SWD(2013) 499 final}

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

1. La présente proposition de directive du Parlement européen et du Conseil vise à définir des normes minimales communes régissant le droit à l'aide juridictionnelle provisoire conféré aux suspects et aux personnes poursuivies dans le cadre de procédures pénales lorsqu'ils sont privés de liberté, ainsi que le droit à l'aide juridictionnelle provisoire et à l'aide juridictionnelle conféré aux personnes faisant l'objet d'une procédure en application de la décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil relative au mandat d'arrêt européen (ci-après les «personnes dont la remise est demandée»).
2. Le programme de Stockholm¹ a mis tout particulièrement l'accent sur le renforcement des droits des personnes dans le cadre des procédures pénales. Au point 2.4, le Conseil européen a invité la Commission à présenter des propositions qui exposent une approche progressive pour renforcer les droits des suspects et des personnes poursuivies par l'établissement de normes minimales communes encadrant les droits constitutifs du procès équitable. Les mesures envisagées concernent différents droits procéduraux accordés aux suspects et aux personnes poursuivies, et qui, de l'avis tant des États membres que des parties prenantes, doivent être renforcés par une action au niveau de l'UE et doivent donc être considérés comme une pierre à apporter à un édifice.
3. Trois mesures ont déjà été adoptées: en octobre 2010, la directive 2010/64/UE du Parlement européen et du Conseil relative au droit à l'interprétation et à la traduction dans le cadre des procédures pénales²; en mai 2012, la directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales³ et, en octobre 2013, la directive 2013/48/UE du Parlement européen et du Conseil relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales et des procédures relatives au mandat d'arrêt européen, au droit d'informer un tiers dès la privation de liberté et au droit des personnes privées de liberté de communiquer avec des tiers et avec les autorités consulaires⁴. Des mesures relatives à la protection des personnes vulnérables soupçonnées ou poursuivies dans le cadre de procédures pénales sont présentées sous la forme d'un paquet législatif, comprenant la présente initiative, ainsi qu'une directive portant renforcement de certains aspects de la présomption d'innocence et du droit d'assister à son procès dans le cadre des procédures pénales, qui font partie des principes fondamentaux qui sous-tendent le droit à un procès équitable.
4. À l'instar des mesures antérieures, la présente proposition vise à améliorer les droits des suspects et des personnes poursuivies dans le cadre de procédures pénales. L'instauration de normes minimales communes régissant ces droits devrait renforcer la confiance réciproque entre les autorités judiciaires et, partant, faciliter l'application

¹ JO C 115 du 4.5.2010, p. 1.

² Directive 2010/64/UE relative au droit à l'interprétation et à la traduction dans le cadre des procédures pénales (JO L 280 du 26.10.2010, p. 1).

³ Directive 2012/13/UE relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales (JO L 142 du 1.6.2012, p. 1).

⁴ Directive 2013/48/UE relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales et des procédures relatives au mandat d'arrêt européen, au droit d'informer un tiers dès la privation de liberté et au droit des personnes privées de liberté de communiquer avec des tiers et avec les autorités consulaires, JO L 294 du 6.11.2013, p. 1).

du principe de la reconnaissance mutuelle. Pour améliorer la coopération judiciaire dans l'Union, il est indispensable que les législations des États membres soient, dans une certaine mesure, compatibles.

5. La présente proposition est fondée sur l'article 82, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui dispose que, «[d]ans la mesure où cela est nécessaire pour faciliter la reconnaissance mutuelle des jugements et décisions judiciaires, ainsi que la coopération policière et judiciaire dans les matières pénales ayant une dimension transfrontière, le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de directives conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent établir des règles minimales. Ces règles minimales tiennent compte des différences entre les traditions et systèmes juridiques des États membres.

Elles portent sur:

a) l'admissibilité mutuelle des preuves entre les États membres;

b) les droits des personnes dans la procédure pénale;

c) les droits des victimes de la criminalité;

d) [...].»

6. La présente proposition est étroitement liée à la directive 2013/48/UE relative au droit d'accès à un avocat et elle vise à permettre l'effectivité du droit d'accès à un avocat consacré par ladite directive aux premiers stades de la procédure pour les suspects et les personnes poursuivies privés de liberté; elle a également pour objet de garantir que les personnes dont la remise est demandée dans le cadre de procédures relatives au mandat d'arrêt européen aient accès à l'aide juridictionnelle afin de garantir leur droit d'accès à un avocat tant dans l'État membre d'exécution que dans celui d'émission («droit à une double défense»).
7. La Commission présente un train de mesures équilibré respectant les différences entre les traditions et systèmes juridiques des États membres, comme prévu à l'article 82, paragraphe 2, du TFUE, et prévoyant les mesures nécessaires pour favoriser la confiance mutuelle tout en observant le principe de proportionnalité (article 5 du TUE). Une attention particulière a été accordée à l'opportunité de prendre des mesures au niveau de l'UE et, dans l'affirmative, à la détermination du niveau de ces mesures et de la forme qu'elles prendraient. La prudence est particulièrement de mise en ces temps d'assainissement budgétaire, les implications financières devant être soigneusement évaluées.
8. La présente directive traite d'aspects de l'aide juridictionnelle dans les procédures pénales qui sont considérés comme particulièrement importants pour compléter les droits prévus dans la directive relative à l'accès à un avocat et en assurer l'effectivité, ainsi que pour améliorer la confiance mutuelle des États membres dans leurs systèmes de justice pénale.
9. Le droit à l'aide juridictionnelle dans le cadre des procédures pénales est consacré à l'article 47, paragraphe 3, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la «charte») et à l'article 6, paragraphe 3, point c), de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après la «CEDH»). Il est également reconnu à l'article 14, paragraphe 3, point d), du pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP). Les principes fondamentaux sur lesquels devrait reposer tout régime d'aide juridictionnelle sont décrits dans les principes et lignes directrices des Nations Unies

sur l'accès à l'assistance juridique dans le système de justice pénale adoptés le 20 décembre 2012 par l'assemblée générale.

10. C'est dans la phase initiale de la procédure, notamment s'ils sont privés de liberté, que les suspects et les personnes poursuivies sont les plus vulnérables et ont le plus besoin de l'aide juridictionnelle pour être assistés par un avocat. C'est pourquoi la directive contient des dispositions relatives à «l'aide juridictionnelle provisoire», apportant ainsi une valeur ajoutée significative et améliorant la confiance mutuelle des États membres dans leurs systèmes de justice pénale⁵.
11. En outre, si tous les États membres prévoient l'accès à l'aide juridictionnelle pour les suspects et les personnes poursuivies dans le cadre de procédures pénales, il apparaît qu'ils n'offrent pas toujours l'accès à cette aide aux personnes dont la remise est demandée dans le cadre de procédures relatives au mandat d'arrêt européen. Cette situation entrave l'exercice du droit prévu par la directive relative à l'accès à un avocat, c'est-à-dire le droit d'accès à un avocat tant dans l'État membre d'exécution que dans celui d'émission. Par ailleurs, les droits consacrés à l'article 6 de la CEDH, notamment le droit à l'assistance d'un défenseur, ne s'appliquent pas aux procédures d'extradition. Par conséquent, afin de renforcer la confiance mutuelle et de rendre effectif le droit à une double défense dans le cadre des procédures relatives au mandat d'arrêt européen, la directive impose également aux États membres d'accorder l'accès à l'aide juridictionnelle, au-delà de l'aide juridictionnelle provisoire, car les personnes dont la remise est demandée ne sont pas toujours privées de liberté.
12. Cette mesure est présentée parallèlement à une recommandation de la Commission relative au droit à l'aide juridictionnelle accordé aux suspects et aux personnes poursuivies dans le cadre de procédures pénales. Cette recommandation vise à favoriser une certaine convergence en ce qui concerne l'évaluation de l'admissibilité à l'aide juridictionnelle dans les États membres et à encourager ceux-ci à prendre des mesures pour améliorer la qualité et l'efficacité des services d'aide juridictionnelle et l'administration de celle-ci.
13. La présente proposition contribuera également à renforcer la protection juridique des personnes faisant l'objet d'une procédure engagée par le Parquet européen. La récente proposition de règlement du Conseil⁶ précise que le suspect bénéficie de l'ensemble des droits accordés par la législation de l'UE ainsi que d'autres droits qui résultent directement de la charte, à appliquer conformément au droit national en vigueur. Elle mentionne explicitement le droit à l'aide juridictionnelle et, en instaurant des normes renforcées en la matière, elle consolide également les garanties procédurales applicables dans les procédures menées par le Parquet européen.
14. Le droit à un recours effectif, le droit d'accéder à un tribunal impartial, ainsi que le droit de se défendre sont prévus aux articles 47 et 48 de la charte et à l'article 6 de la CEDH. Le droit à l'aide juridictionnelle, c'est-à-dire celui de bénéficier de l'assistance d'un avocat dans le cadre des procédures pénales, à titre totalement ou partiellement gracieux, est explicitement reconnu comme faisant partie intégrante du droit à un procès équitable et des droits de la défense. L'article 47, troisième alinéa, de la charte prévoit ce qui suit: «Une aide juridictionnelle est accordée à ceux qui ne

⁵ Une intervention précoce peut également contribuer à réduire le recours à la détention provisoire (en France et en Belgique, les taux de détention préventive ont diminué de respectivement 30 % et 20 % après l'instauration de régimes similaires).

⁶ Proposition de règlement du Conseil portant création du Parquet européen, COM(2013) 534 final du 17.7.2013.

disposent pas de ressources suffisantes, dans la mesure où cette aide serait nécessaire pour assurer l'effectivité de l'accès à la justice.» L'article 6, paragraphe 3, point c), de la CEDH dispose que toute personne accusée d'une infraction pénale a le droit de «se défendre [elle]-même ou [d']avoir l'assistance d'un défenseur de son choix et, [si elle] n'a pas les moyens de rémunérer un défenseur, [de] pouvoir être assisté[e] gratuitement par un avocat lorsque les intérêts de la justice l'exigent». L'accès effectif à une représentation par un avocat est primordial pour assurer le respect de la présomption d'innocence et des droits de la défense tels qu'énoncés à l'article 48 de la charte.

2. RÉSULTATS DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT

15. En mars 2009 s'est tenue, pendant deux jours, une réunion d'experts consacrée aux droits procéduraux, y compris le droit à l'aide juridictionnelle. Tous les États membres concernés ont en outre été consultés lors d'une réunion d'experts organisée le 3 juin 2013. Réunis au sein du Conseil en juin 2012, les États membres avaient précédemment invité la Commission à présenter dès que possible une proposition législative sur l'aide juridictionnelle⁷. Lors de son vote d'orientation sur la directive relative à l'accès à un avocat le 12 juillet 2012, le Parlement européen avait demandé à la Commission de présenter une proposition relative à l'aide juridictionnelle.
16. En décembre 2011, la présidence polonaise avait organisé, en collaboration avec la Commission européenne, le Conseil des Barreaux européens (CCBE) et l'Académie de droit européen (ERA), une conférence de deux jours sur l'aide juridictionnelle en matière pénale. Cette conférence a permis aux experts issus de milieux divers— professionnels du droit, juges, procureurs, universitaires, représentants d'organes de l'Union, d'ONG, du Conseil de l'Europe — d'échanger avis et expériences en vue de cerner les problèmes et d'examiner le contenu d'une éventuelle future mesure.
17. Les parties intéressées ont été consultées à plusieurs reprises. La Commission a entretenu des contacts bilatéraux réguliers avec un certain nombre d'ONG et d'autres parties prenantes et plusieurs de ces ONG lui ont adressé des contributions pour l'élaboration de futures mesures⁸.
18. Dans le cadre de l'étude préparatoire à l'analyse d'impact, un vaste travail d'information a été accompli auprès des ministères de la justice, des groupes d'intérêts, des barreaux d'avocats et des bureaux d'aide juridictionnelle dans les États membres. Des entretiens approfondis ont eu lieu avec des avocats au sein des barreaux, avec des représentants des parties intéressées et avec les ministères de la justice de tous les États membres. En outre, des groupes de réflexion, réunissant des représentants des ministères de la justice, des barreaux d'avocats, du monde universitaire, des personnels de justice et des associations de parties intéressées, ont été mis sur pied dans un certain nombre d'États membres. Par ailleurs, une

⁷ La Commission y a répondu par la déclaration suivante: «Il est de l'intention de la Commission de présenter, sur la base d'une analyse approfondie des différents systèmes nationaux et de leur impact financier, une proposition d'instrument juridique concernant l'aide juridictionnelle dans le courant de 2013, conformément à la feuille de route visant à renforcer les droits procéduraux des suspects et des personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales».

⁸ Voir, par exemple, «The practical operation of legal aid in the EU», Fair Trials International, juillet 2012; «Compliance of Legal Aid systems with the European Convention on Human Rights in seven jurisdictions» portant sur la Bulgarie, la République tchèque, l'Angleterre et le Pays de Galles, l'Allemagne, la Grèce, l'Irlande et la Lituanie, rapport du réseau Justicia, avril 2013; «Cornerstones on Legal Aid», European Criminal Bar Association (ECBA), mai 2013; et les recommandations du CCBE sur l'aide juridique.

consultation en ligne des organismes fournissant l'aide juridictionnelle dans les États membres a été réalisée.

19. La Commission a effectué une analyse d'impact à l'appui de sa proposition, dont le rapport est disponible à l'adresse suivante: <http://ec.europa.eu/governance>.

3. ÉLÉMENTS JURIDIQUES DE LA PROPOSITION

Article 1^{er} – Objet

20. La directive a pour objet de faire en sorte que les suspects et les personnes poursuivies dans le cadre de procédures pénales qui sont privés de liberté et les personnes faisant l'objet de procédures relatives au mandat d'arrêt européen aient accès à une aide juridictionnelle rendant effectif leur droit d'accès à un avocat, comme le prévoit la directive relative au droit d'accès à un avocat.

Article 2 – Champ d'application

21. La directive s'applique aux suspects et aux personnes poursuivies qui sont privés de liberté. Elle est applicable dès la privation de liberté, c'est-à-dire à partir du moment où l'intéressé fait l'objet d'un placement en garde à vue ou d'une détention provisoire similaire, ce qui inclut la période précédant la mise en accusation formelle et l'arrestation. Elle reflète en cela la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à l'article 5, paragraphe 1, de la CEDH.
22. La directive s'applique également aux personnes dont la remise est demandée dans le cadre de procédures relatives au mandat d'arrêt européen. Dans ce cas, elle est applicable dès l'arrestation dans l'État membre d'exécution jusqu'à la remise, ou, si la remise n'a pas lieu, jusqu'à ce que la décision relative à la remise soit devenue définitive.

Article 3 - Définitions

23. Le terme «aide juridictionnelle» désigne le concours financier et l'assistance fournis par l'État membre permettant de garantir l'exercice effectif du droit d'accès à un avocat. Cette aide doit couvrir les coûts de la défense, par exemple la rémunération de l'avocat, et les autres coûts de la procédure, tels que les frais de justice.
24. L'aide juridictionnelle provisoire désigne l'aide juridictionnelle accordée à une personne privée de liberté en attendant l'adoption d'une décision relative à l'aide juridictionnelle

Article 4 – Accès à l'aide juridictionnelle provisoire

25. Aux premiers stades de la procédure, les suspects et les personnes poursuivies sont particulièrement vulnérables et l'accès à un avocat est de la plus haute importance pour préserver les droits constitutifs du procès équitable, dont le droit de ne pas s'incriminer soi-même⁹. L'article 6 de la CEDH requiert d'une manière générale que le suspect jouisse de la possibilité de se faire assister par un avocat, au besoin commis d'office, dès le moment de son placement en garde à vue ou en détention provisoire¹⁰.
26. En vertu de la directive relative à l'accès à un avocat, les suspects et les personnes poursuivies jouissent du droit d'accès à un avocat et ce, notamment, sans retard indu

⁹ Affaire *Salduz c. Turquie*, Cour européenne des droits de l'homme, Grande Chambre, arrêt du 27 novembre 2008.

¹⁰ Affaire *Dayanan c. Turquie*, requête n° 7377/03, arrêt du 13 octobre 2009, paragraphes 30 à 32.

après leur privation de liberté et avant tout interrogatoire. Pour que les suspects et les personnes poursuivies privés de liberté soient en mesure d'exercer effectivement leur droit d'accès à un avocat dès les premiers stades de la procédure, ils ne devraient pas avoir à attendre cet accès pendant le traitement de la demande d'aide juridictionnelle ni pendant l'évaluation au regard des critères d'admissibilité à l'aide juridictionnelle. Les États membres devraient, par conséquent, veiller à ce que l'accès à l'aide juridictionnelle provisoire soit offert sans retard après l'arrestation et avant tout interrogatoire.

27. Ils devraient, à cet effet, mettre en place des procédures et mécanismes, par exemple des systèmes d'avocats de garde ou des services de défense d'urgence, permettant une intervention à brefs délais dans les commissariats de police ou les centres de détention, de sorte que l'exercice du droit à l'aide juridictionnelle provisoire et du droit d'accès à un avocat soit possible et effectif sans retard indu après l'arrestation et avant tout interrogatoire.
28. Le droit d'accès à un avocat comporte un certain nombre de droits pour les suspects et les personnes poursuivies, qui sont prévus à l'article 3, paragraphe 3, de la directive 2013/48/UE relative au droit d'accès à un avocat, comme le droit de rencontrer en privé l'avocat qui les représente et de communiquer avec lui, le droit à la présence de leur avocat et à la participation effective de celui-ci à leur interrogatoire, et le droit à la présence de leur avocat lors des mesures de collecte de preuves. Les États membres peuvent arrêter des modalités pratiques relativement à l'exercice du droit d'accès à un avocat, par exemple en ce qui concerne la durée et la fréquence de la communication avec l'avocat et il peut donc exister certaines limites à l'exercice de ce droit, pour autant qu'elles ne portent pas atteinte à l'essence même de ce dernier. Le droit à l'aide juridictionnelle provisoire doit être garanti dans la mesure nécessaire pour permettre l'exercice effectif du droit d'accès à un avocat et une éventuelle limitation à cet égard ne saurait empêcher les suspects et les personnes poursuivies d'exercer effectivement leurs droits.
29. Il convient que le droit à l'aide juridictionnelle provisoire subsiste au moins jusqu'à ce que l'autorité compétente ait définitivement statué sur l'admissibilité du suspect ou de la personne poursuivie au bénéfice de l'aide juridictionnelle. Si la demande d'aide juridictionnelle est entièrement ou partiellement rejetée, le droit à l'aide juridictionnelle provisoire prend fin lorsque la décision correspondante est devenue définitive et que les voies de recours ou de réexamen ont été épuisées. Si elle est acceptée, le droit à l'aide juridictionnelle provisoire cesse lorsque l'aide juridictionnelle prend effet et, le cas échéant, lorsque prend effet la désignation de l'avocat intervenant au titre de cette aide. Dans ce cas, les États membres veillent à préserver la continuité de la représentation du suspect ou de la personne poursuivie.
30. Le droit à l'aide juridictionnelle provisoire vaut également pour les personnes dont la remise est demandée dans le cadre de procédures relatives au mandat d'arrêt européen et qui sont privées de liberté. Ces personnes devraient bénéficier du droit à une aide juridictionnelle provisoire effective dès leur privation de liberté dans l'État membre d'exécution, et ce au moins jusqu'à ce que l'autorité compétente ait traité la demande d'aide juridictionnelle et statué sur l'admissibilité et, s'il y a lieu, jusqu'à la prise d'effet de la désignation de l'avocat intervenant au titre de l'aide juridictionnelle.
31. Les États membres peuvent prévoir dans leur droit national le recouvrement des frais relatifs à l'aide juridictionnelle auprès des suspects, des personnes poursuivies ou des

personnes dont la remise est demandée, si, en application de la décision définitive sur la demande d'aide juridictionnelle, l'intéressé n'est pas admissible ou n'est que partiellement admissible au bénéfice de cette aide en vertu du régime d'aide juridictionnelle en vigueur dans l'État membre concerné.

Article 5 – Aide juridictionnelle pour les personnes dont la remise est demandée

32. Les États membres veillent à ce que les personnes dont la remise est demandée dans le cadre de procédures relatives au mandat d'arrêt européen aient droit à l'aide juridictionnelle dans l'État membre d'exécution dès leur arrestation en vertu d'un mandat d'arrêt européen jusqu'à la remise, ou, en cas de non-remise, jusqu'à ce que la décision relative à la remise soit devenue définitive.
33. Afin de garantir l'effectivité du droit de désigner un avocat dans l'État membre d'émission, chargé d'assister l'avocat désigné dans l'État membre d'exécution, conformément à l'article 10 de la directive 2013/48/UE relative au droit d'accès à un avocat, les États membres veillent à ce qu'il existe, dans l'État membre d'émission, un droit à l'aide juridictionnelle pour les personnes dont la remise est demandée qui exercent leur droit d'accès à un avocat, aux fins de la procédure relative au mandat d'arrêt européen dans l'État membre d'exécution.
34. Le droit à l'aide juridictionnelle dans l'État membre d'exécution et d'émission peut être subordonné à une évaluation des ressources de la personne dont la remise est demandée et/ou à une appréciation du point de savoir s'il est ou non dans l'intérêt de la justice de fournir une telle aide, au regard des critères d'admissibilité applicables dans l'État membre d'exécution ou d'émission en question.
35. Toutefois, durant le laps de temps précédant l'adoption de la décision définitive concernant l'octroi de l'aide juridictionnelle à la personne dont la remise est demandée dans l'État membre d'exécution, la personne en question, si elle est privée de liberté, a droit à l'aide juridictionnelle provisoire dans l'État membre d'exécution, conformément à l'article 3 de la présente directive.

Article 6 – Communication de données

36. Afin de contrôler et d'évaluer l'effectivité et l'efficacité de la présente directive, il y a lieu que les États membres recueillent des données fiables en ce qui concerne l'exercice du droit à l'aide juridictionnelle provisoire prévu à l'article 3, et en ce qui concerne l'exercice du droit à l'aide juridictionnelle conféré aux personnes dont la remise est demandée, énoncé à l'article 4.

Article 7 – Clause de non-régression

37. Cet article vise à garantir que la définition de normes minimales communes conformes à la présente directive n'ait pas pour effet d'abaisser les normes plus élevées en vigueur dans certains États membres et les normes inscrites dans la charte et dans la CEDH. Étant donné que la présente directive prévoit des règles minimales, les États membres conservent toute latitude de fixer des normes plus élevées que celles arrêtées dans le présent instrument.

Article 8 – Transposition

38. Cet article impose aux États membres de transposer la directive [au plus tard 18 mois après sa publication] et, pour la même date, de transmettre à la Commission le texte des dispositions la transposant dans leur droit national.

Article 9 – Entrée en vigueur

39. Cet article précise que la directive entrera en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au Journal officiel de l'Union européenne.

5. PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ

40. L'objectif de la présente proposition ne peut pas être atteint de manière suffisante par les seuls États membres car le droit à l'aide juridictionnelle provisoire conféré aux suspects ou aux personnes poursuivies qui sont privés de liberté et aux personnes dont la remise est demandée varie considérablement d'un État membre à l'autre. L'objectif de la proposition étant de favoriser la confiance mutuelle, seule l'adoption de mesures par l'Union européenne permettra l'établissement de normes minimales communes cohérentes qui s'appliqueront sur l'ensemble de son territoire. La proposition rapprochera les législations des États membres relatives à l'aide juridictionnelle provisoire accordée dans le cadre des procédures pénales et à l'aide juridictionnelle accordée dans le cadre des procédures relatives au mandat d'arrêt européen. La proposition est donc conforme au principe de subsidiarité.

6. PRINCIPE DE PROPORTIONNALITE

41. Conformément au principe de proportionnalité, la présente directive n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs. Une attention particulière a été accordée à la question de savoir si des mesures devaient être prises au niveau de l'UE et, dans l'affirmative, à quel niveau et sous quelle forme. La présente directive ne traite que des aspects de l'aide juridictionnelle dans les procédures pénales qui sont considérés comme indispensables pour assurer l'effectivité des droits prévus dans la directive relative à l'accès à un avocat et pour améliorer la confiance mutuelle des États membres dans leurs systèmes de justice pénale. La Commission ne propose pas, dans la présente directive, des paramètres juridiquement contraignants pour l'évaluation de l'admissibilité ou de la qualité. Ces éléments font l'objet d'une recommandation de la Commission, qui complète la présente proposition.

7. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

La présente proposition n'a aucune incidence sur le budget de l'Union.

Proposition de

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

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 82, paragraphe 2, point b),

vu la proposition de la Commission européenne,

après transmission du projet d'acte législatif aux parlements nationaux,

vu l'avis du Comité économique et social européen,

vu l'avis du Comité des régions,

statuant conformément à la procédure législative ordinaire,

considérant ce qui suit:

- (1) La présente directive a pour objet de garantir l'effectivité du droit d'accès à un avocat en veillant à ce que les États membres fournissent une assistance aux personnes privées de liberté à un stade précoce de la procédure pénale et aux personnes dont la remise est demandée dans le cadre de procédures de remise en vertu de la décision-cadre 2002/584/JAI¹¹ du Conseil (procédures relatives au mandat d'arrêt européen).
- (2) En établissant des règles minimales relatives à la protection des droits procéduraux des suspects ou des personnes poursuivies, la présente directive devrait renforcer la confiance mutuelle des États membres dans leurs systèmes de justice pénale et pourrait donc contribuer à améliorer la reconnaissance mutuelle des décisions en matière pénale.
- (3) Le programme de Stockholm¹² a mis tout particulièrement l'accent sur le renforcement des droits des personnes dans le cadre des procédures pénales. À son point 2.4, le Conseil européen a invité la Commission à présenter des propositions définissant une approche progressive¹³ en vue de renforcer les droits des suspects et des personnes poursuivies.
- (4) À ce jour, trois mesures relatives aux droits procéduraux dans les procédures pénales ont été adoptées, à savoir la directive 2010/64/UE du Parlement européen et du

¹¹ 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).

¹² JO C 115 du 4.5.2010, p. 1.

¹³ JO C 291 du 4.12.2009, p. 1.

Conseil¹⁴, la directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil¹⁵ et la directive 2013/48/UE du Parlement européen et du Conseil¹⁶.

- (5) L'aide juridictionnelle devrait couvrir les coûts de la défense et les frais de procédure supportés par les suspects ou les personnes poursuivies dans le cadre de procédures pénales et par les personnes dont la remise est demandée dans le cadre de procédures relatives au mandat d'arrêt européen.
- (6) La directive 2013/48/UE définit la portée et le contenu du droit d'accès à un avocat. Les suspects et les personnes poursuivies dans le cadre de procédures pénales devraient bénéficier du droit d'accès à un avocat dès le moment où ils sont informés par les autorités compétentes, par notification officielle ou par tout autre moyen, qu'ils sont soupçonnés ou accusés d'avoir commis une infraction pénale, qu'ils soient privés de liberté ou non. Ce droit s'applique jusqu'au terme de la procédure, qui s'entend comme la détermination définitive de la question de savoir si la personne soupçonnée ou poursuivie a commis l'infraction pénale, y compris, le cas échéant, la condamnation et la décision rendue sur tout appel.
- (7) Le droit de tout accusé d'être effectivement défendu par un avocat, au besoin commis d'office, figure parmi les éléments fondamentaux du procès équitable, comme l'a indiqué la Cour européenne des droits de l'homme. L'équité d'une procédure pénale requiert que le suspect jouisse de la possibilité de se faire assister par un avocat dès le moment de sa privation de liberté.
- (8) La directive 2013/48/UE prévoit que lorsque des personnes soupçonnées ou poursuivies sont privées de liberté, les États membres devraient prendre les dispositions nécessaires pour veiller à ce que ces personnes soient en mesure d'exercer effectivement le droit d'accès à un avocat, à moins qu'elles n'aient renoncé à ce droit.
- (9) Pour que ces personnes soient en mesure d'exercer effectivement le droit d'accès à un avocat dès les premiers stades de la procédure, elles ne devraient pas avoir à attendre cet accès pendant le traitement de la demande d'aide juridictionnelle ni pendant l'évaluation au regard des critères d'admissibilité à l'aide juridictionnelle. Les États membres devraient donc veiller à ce qu'une aide juridictionnelle provisoire effective puisse être obtenue sans retard indu après la privation de liberté et avant tout interrogatoire; l'aide provisoire devrait être disponible au moins jusqu'à ce que l'autorité compétente ait pris une décision sur l'octroi de l'aide juridictionnelle et, en cas de refus total ou partiel, jusqu'à ce que cette décision soit devenue définitive ou, lorsque la demande d'aide juridictionnelle est accordée, jusqu'à la prise d'effet de la désignation de l'avocat par l'autorité compétente.
- (10) Les États membres devraient faire en sorte que l'aide juridictionnelle provisoire soit fournie dans la mesure nécessaire et ne soit pas limitée de telle sorte que les suspects ou les personnes poursuivies se voient empêchés d'exercer effectivement le droit d'accès à un avocat tel qu'il est prévu en particulier à l'article 3, paragraphe 3, de la directive 2013/48/UE.

¹⁴ Directive 2010/64/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 relative au droit à l'interprétation et à la traduction dans le cadre des procédures pénales (JO L280 du 26.10.2010, p. 1).

¹⁵ Directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012 relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales (JO L 142 du 1.6.2012, p. 1).

¹⁶ Directive 2013/48/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales et des procédures relatives au mandat d'arrêt européen, au droit d'informer un tiers dès la privation de liberté et au droit des personnes privées de liberté de communiquer avec des tiers et avec les autorités consulaires (JO L 294 du 6.11.2013, p. 1).

- (11) Les personnes dont la remise est demandée dans le cadre d'une procédure relative à un mandat d'arrêt européen qui sont privées de liberté devraient bénéficier du droit à une aide juridictionnelle provisoire dès leur privation de liberté dans l'État membre d'exécution, au moins jusqu'à ce que l'autorité compétente ait pris une décision sur l'octroi de l'aide juridictionnelle et, en cas de refus total ou partiel, jusqu'à ce que cette décision soit devenue définitive ou, lorsque la demande d'aide juridictionnelle est accordée, jusqu'à la prise d'effet de la désignation de l'avocat par l'autorité compétente.
- (12) Les États membres devraient avoir la possibilité de prévoir que les coûts relatifs à l'aide juridictionnelle provisoire accordée aux suspects ou aux personnes poursuivies qui sont privés de liberté et aux personnes dont la remise est demandée puissent être réclamés à ces personnes, s'il ressort de l'évaluation du droit à l'aide juridictionnelle qu'elles ne remplissent pas les critères pour bénéficier de cette aide en vertu du droit national.
- (13) Pour garantir aux personnes dont la remise est demandée un accès effectif à un avocat dans l'État membre d'exécution, les États membres devraient veiller à ce que ces personnes aient accès à l'aide juridictionnelle jusqu'à la remise, ou, en cas de non-remise, jusqu'à ce que la décision sur la remise soit devenue définitive. Le droit à l'aide juridictionnelle peut être subordonné à une évaluation des ressources de la personne dont la remise est demandée et/ou à une appréciation du point de savoir s'il est ou non dans l'intérêt de la justice de fournir une telle aide, au regard des critères d'admissibilité applicables dans l'État membre d'exécution en question.
- (14) Pour faire en sorte que les personnes dont la remise est demandée puissent effectivement exercer leur droit de désigner un avocat dans l'État membre d'émission, chargé d'assister l'avocat désigné dans l'État membre d'exécution, conformément à la directive 2013/48/UE, l'État membre d'émission doit veiller à ce que ces personnes aient accès à l'aide juridictionnelle aux fins des procédures relatives au mandat d'arrêt européen dans l'État membre d'exécution. Ce droit peut être subordonné à une évaluation des ressources de la personne dont la remise est demandée et/ou à une appréciation du point de savoir s'il est ou non dans l'intérêt de la justice de fournir une aide juridictionnelle, au regard des critères d'admissibilité applicables dans l'État membre d'émission en question.
- (15) La présente directive confère le droit à une aide juridictionnelle provisoire aux enfants privés de liberté et le droit à une aide juridictionnelle aux enfants dont la remise est demandée dans le cadre de procédures relatives au mandat d'arrêt européen.
- (16) Lors de la mise en œuvre de la présente directive, les États membres devraient garantir le respect du droit fondamental à l'aide juridictionnelle tel qu'il est prévu à l'article 47, paragraphe 3, de la charte et à l'article 6, paragraphe 3, point c), de la CEDH, et veiller à ce que cette aide soit accessible à ceux qui n'ont pas les moyens de rémunérer un défenseur, lorsque les intérêts de la justice l'exigent.
- (17) Les États membres devraient recueillir des données sur les modalités d'accès au droit à l'aide juridictionnelle dont bénéficient les suspects, les personnes poursuivies et les personnes dont la remise est demandée. Les États membres devraient également collecter des données sur le nombre de cas dans lesquels une aide juridictionnelle provisoire a été fournie à des suspects ou à des personnes poursuivies privés de liberté ainsi qu'à des personnes dont la remise est demandée, et sur le nombre de cas où ce droit n'a pas été exercé. Parmi ces données devraient figurer le nombre de demandes d'aide juridictionnelle présentées dans le cadre de procédures relatives au mandat

d'arrêt européen où l'État membre agit en tant qu'État d'émission et d'exécution, ainsi que le nombre de cas dans lesquels ces demandes ont été accueillies. Il conviendrait également de recueillir des données sur le coût de l'offre d'une aide juridictionnelle provisoire aux personnes privées de liberté et aux personnes dont la remise est demandée.

- (18) La présente directive devrait s'appliquer aux suspects et aux personnes poursuivies, et ce quels que soient leur statut juridique, leur citoyenneté et leur nationalité. La présente directive respecte les droits fondamentaux et observe les principes reconnus en particulier par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, y compris l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, le droit à la liberté et à la sûreté, le respect de la vie privée et familiale, le droit à l'intégrité de la personne, les droits de l'enfant, l'intégration des personnes handicapées, le droit à un recours effectif en justice et à un procès équitable, la présomption d'innocence et les droits de la défense. Elle devrait être mise en œuvre dans le respect de ces droits et principes.
- (19) La présente directive établit des règles minimales. Les États membres peuvent élargir les droits définis dans la présente directive pour offrir un degré de protection plus élevé. Ce niveau plus élevé de protection ne devrait pas constituer un obstacle à la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires que ces règles minimales visent à faciliter. Ce niveau de protection ne devrait jamais être inférieur aux normes établies par la charte ou la CEDH, telles qu'elles sont interprétées dans la jurisprudence de la Cour de justice et de la Cour européenne des droits de l'homme.
- (20) Étant donné que les objectifs fixés dans la présente directive, à savoir la définition de règles communes minimales régissant le droit à l'aide juridictionnelle dont bénéficient les suspects et les personnes poursuivies dans le cadre de procédures pénales, ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres et peuvent donc l'être mieux, en raison des dimensions de l'action, au niveau de l'Union, celle-ci peut adopter des mesures conformément au principe de subsidiarité consacré à l'article 5 du traité sur l'Union européenne. Conformément au principe de proportionnalité tel qu'énoncé audit article, la présente directive n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs.
- (21) [Conformément à l'article 3 du protocole (n° 21) sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande à l'égard de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Royaume-Uni et l'Irlande ont notifié leur souhait de participer à l'adoption et à l'application de la présente directive] OU [Conformément à l'article 1^{er} et à l'article 2 du protocole (n° 21) sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande à l'égard de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et sans préjudice de l'article 4 dudit protocole, le Royaume-Uni et l'Irlande ne participent pas à l'adoption de la présente directive et ne sont donc pas liés par celle-ci ni soumis à son application]¹⁷.
- (22) Conformément aux articles 1^{er} et 2 du protocole n° 22 sur la position du Danemark, annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Danemark ne participe pas à l'adoption de la présente directive et n'est pas lié par celle-ci ni soumis à son application,

¹⁷

La formulation définitive du présent considérant de la directive dépendra de la position qu'adopteront le Royaume-Uni et l'Irlande conformément aux dispositions du protocole (n° 21).

ONT ADOPTÉ LA PRÉSENTE DIRECTIVE:

Article premier

Objet

1. La présente directive établit des règles minimales concernant:
 - a) le droit à l'aide juridictionnelle provisoire conféré aux suspects et aux personnes poursuivies dans le cadre de procédures pénales, qui sont privés de liberté, et
 - b) le droit à l'aide juridictionnelle provisoire et à l'aide juridictionnelle conférée aux personnes dont la remise est demandée dans le cadre d'une procédure relative à l'exécution d'un mandat d'arrêt européen.
2. La présente directive complète la directive 2013/48/UE. Aucune disposition de la présente directive ne saurait être interprétée comme limitant les droits prévus dans la directive susmentionnée.

Article 2

Champ d'application

La présente directive s'applique:

- a) aux suspects et aux personnes poursuivies dans le cadre de procédures pénales, qui sont privés de liberté et bénéficient du droit d'accès à un avocat en vertu de la directive 2013/48/UE;
- b) aux personnes dont la remise est demandée.

Article 3

Définitions

Aux fins de la présente directive, on entend par:

- a) «aide juridictionnelle»: le concours financier et l'assistance fournis par l'État membre permettant de garantir l'exercice du droit d'accès à un avocat,
- b) «aide juridictionnelle provisoire»: l'aide juridictionnelle accordée à une personne privée de liberté jusqu'à l'adoption d'une décision sur l'octroi de l'aide juridictionnelle,
- c) «personne dont la remise est demandée»: toute personne faisant l'objet d'un mandat d'arrêt européen,
- d) «avocat»: toute personne qui, conformément au droit national, est qualifiée et habilitée, notamment au moyen d'une accréditation d'une instance compétente, pour fournir des conseils et une assistance juridiques à des suspects ou personnes poursuivies.

Article 4

Accès à l'aide juridictionnelle provisoire

1. Les États membres veillent à ce que les personnes suivantes aient droit à l'aide juridictionnelle provisoire, si elles le souhaitent:
 - a) les suspects et les personnes poursuivies dans le cadre de procédures pénales, qui sont privés de liberté;

- b) les personnes dont la remise est demandée, qui sont privées de liberté dans l'État membre d'exécution.
2. L'aide juridictionnelle provisoire est accordée sans retard indu après la privation de liberté et, en tout état de cause, avant tout interrogatoire.
 3. L'aide juridictionnelle provisoire est garantie jusqu'à l'adoption et la prise d'effet de la décision définitive relative à l'aide juridictionnelle, ou, si les suspects ou les personnes poursuivies se voient accorder l'aide juridictionnelle, jusqu'à la prise d'effet de la désignation de l'avocat.
 4. Les États membres veillent à ce que l'aide juridictionnelle provisoire soit fournie dans la mesure nécessaire à l'exercice effectif du droit d'accès à un avocat consacré dans la directive 2013/48/UE relative au droit d'accès à un avocat, eu égard, en particulier, aux dispositions de l'article 3, paragraphe 3.
 5. Les États membres ont la possibilité de prévoir que le remboursement des frais relatifs à l'aide juridictionnelle provisoire puisse être réclamé aux suspects et aux personnes poursuivies ainsi qu'aux personnes dont la remise est demandée qui ne remplissent pas les critères d'admission au bénéfice de cette aide en vertu du droit national.

Article 5

Aide juridictionnelle pour les personnes dont la remise est demandée

1. L'État membre d'exécution s'assure que les personnes dont la remise est demandée ont droit à l'aide juridictionnelle dès leur arrestation en vertu d'un mandat d'arrêt européen et ce jusqu'à leur remise, ou, en cas de non-remise, jusqu'à ce que la décision sur la remise soit devenue définitive.
2. L'État membre d'émission veille à ce que les personnes dont la remise est demandée qui exercent leur droit de désigner un avocat dans l'État membre d'émission, chargé d'assister l'avocat désigné dans l'État membre d'exécution, conformément à l'article 10 de la directive 2013/48/UE, aient droit à l'aide juridictionnelle dans cet État membre aux fins de la procédure relative au mandat d'arrêt européen dans l'État membre d'exécution.
3. Le droit à l'aide juridictionnelle visé aux paragraphes 1 et 2 peut être subordonné à une évaluation des ressources de la personne dont la remise est demandée et/ou à une appréciation du point de savoir s'il est ou non dans l'intérêt de la justice de fournir une telle aide, au regard des critères d'admissibilité applicables dans l'État membre en question.

Article 6

Communication de données

1. Les États membres recueillent des données relatives aux modalités de mise en œuvre des droits énoncés aux articles 4 et 5.
2. Les États membres communiquent ces données à la Commission au plus tard [36 mois après la publication de la présente directive] et ensuite tous les deux ans.

Article 7

Clause de non-régression

Aucune disposition de la présente directive ne saurait être interprétée comme limitant les droits et les garanties procédurales consacrés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ou d'autres dispositions pertinentes du droit international ou du droit de tout État membre qui offrent un niveau plus élevé de protection, ni comme dérogeant à ces droits et à ces garanties procédurales.

Article 8

Transposition

1. Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard le [18 mois à compter de la publication de la présente directive]. Ils en informent immédiatement la Commission.
2. Lorsque les États membres adoptent ces dispositions, celles-ci contiennent une référence à la présente directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. Les modalités de cette référence sont arrêtées par les États membres.
3. Les États membres communiquent à la Commission le texte des dispositions de droit interne qu'ils adoptent dans le domaine régi par la présente directive.

Article 9

Entrée en vigueur

La présente directive entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Article 10

Destinataires

Les États membres sont destinataires de la présente directive conformément aux traités.

Fait à Bruxelles, le

Par le Parlement européen
Le président

Par le Conseil
Le président