



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 8.6.2011  
SEC(2011) 687

**CE DOCUMENT VOUS A ETE ENVOYE UNIQUEMENT PAR VOIE  
ELECTRONIQUE**

**DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION**

**RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT**

*Accompagnant le document*

**Proposition de  
DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL**

**relative au droit d'accès à un avocat et au droit d'informer un tiers de la mise en  
détention dans le cadre des procédures pénales**

COM(2011) 326 final  
SEC(2011) 686

## **RESUME DE L'ANALYSE D'IMPACT**

L'analyse d'impact porte sur une mesure relative aux droits, pour les personnes soupçonnées ou poursuivies dans le cadre des procédures pénales, d'avoir accès à un avocat et d'informer un tiers de leur mise en détention. Cette mesure a pour objet de fixer des règles minimales à travers l'UE en matière de droit d'accès à un avocat et d'information de la mise en détention.

### **Problèmes rencontrés**

Les problèmes généraux identifiés dans l'analyse d'impact sont les suivants: 1) la confiance mutuelle entre autorités judiciaires des États membres est insuffisante; 2) le niveau de protection des droits fondamentaux dans les procédures pénales est trop faible dans l'UE. En particulier, dans de nombreux États membres, les personnes concernées n'ont pas accès à un avocat et ne peuvent informer un tiers de leur mise en détention. Ce problème se pose de différentes façons. Dans plusieurs États membres, les suspects n'ont actuellement pas le droit de rencontrer un avocat avant tout interrogatoire de police ni de se faire assister par un avocat pendant cet interrogatoire. La Cour européenne des droits de l'homme a considéré que les suspects ont le droit de voir un avocat avant le premier interrogatoire de police et d'obtenir qu'un avocat joue un rôle actif dans leur défense au cours de l'interrogatoire de police (arrêts *Salduz c. Turquie* et *Brusco c. France*). Il existe des divergences entre les États membres quant à la possibilité de renoncer au droit d'avoir un avocat. Les éléments de preuve obtenus en l'absence d'un avocat n'ont pas le même statut dans tous les États membres. Enfin, dans le cadre de la procédure de mandat d'arrêt européen, aucune règle au niveau de l'UE ne s'applique aux services de conseil juridique dont pourrait bénéficier la personne recherchée tant dans l'État d'émission que dans l'État d'exécution, ce qui diminue encore davantage la confiance. L'analyse d'impact contient un certain nombre d'études de cas illustrant parfaitement la situation. Pour ce qui est de l'information relative à la mise en détention, le Comité pour la prévention de la torture (CPT) a constaté, lors des contacts qu'il a eus avec les détenus dans le cadre de ses visites par pays, que dans de nombreux cas, bien que la loi prévoit un droit d'informer de la mise en détention, ce droit n'est, dans la pratique, pas offert à tous les détenus, ou est offert avec un retard considérable (souvent uniquement lorsqu'un certain stade de la procédure est atteint – à savoir lors de la comparution devant un juge); le CPT a en outre relevé que, dans de nombreux cas, le détenu ne reçoit aucun retour d'information quant au contact pris avec la personne qu'il souhaite prévenir de sa mise en détention.

Subsidiarité: Une mesure au niveau de l'UE est considérée comme nécessaire sur la base, notamment, de la dimension transfrontalière du problème compte tenu de la mobilité des citoyens, y compris des auteurs d'infractions, des failles existant dans les mécanismes d'exécution de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (la «CEDH») et de la convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (la «convention pour la prévention de la torture»), et de l'accès à toute la panoplie de mécanismes d'exécution de l'UE qui irait de pair avec une action de l'UE.

### **Objectifs**

Toute mesure prise au niveau de l'UE relative à l'accès à un avocat devrait permettre d'atteindre les objectifs généraux et spécifiques suivants:

<b>Objectifs généraux:</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• améliorer la coopération judiciaire dans l'UE</li><li>• garantir à tous un niveau adéquat de protection des droits fondamentaux</li></ul>
----------------------------	---

	dans le cadre des procédures pénales
<b>Objectifs spécifiques:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• réduire les frais résultant des retards, refus et recours lors de l'exécution d'une demande de coopération judiciaire entre États membres</li> <li>• garantir que les personnes soupçonnées ou poursuivies disposent d'un accès adéquat à un avocat pendant toute la durée de la procédure pénale</li> <li>• garantir que les personnes soupçonnées ou poursuivies qui sont privées de leur liberté peuvent faire prévenir un tiers qu'elles désignent de cette privation de liberté</li> </ul>

### **Options**

Les options stratégiques examinées dans l'analyse d'impact sont les suivantes:

- **Option 1:** Maintien du statu quo: cette option n'impliquerait aucune action au niveau de l'Union.
- **Option 2:** Recommandation relative aux bonnes pratiques en matière de droit d'accès à un avocat et de droit d'informer de la mise en détention, pour les personnes soupçonnées et poursuivies.
- **Option 3:** Directive fixant des règles minimales aux fins de l'application de l'acquis de la Cour européenne des droits de l'homme relatif à l'accès à un avocat (à savoir la CEDH et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme) et des recommandations du CPT en matière d'information de la mise en détention, et renforçant l'application des instruments de reconnaissance mutuelle.
  - Cette option couvrirait cinq aspects spécifiques du droit d'accès à un avocat et du droit d'informer un tiers de la mise en détention, et permettrait, en particulier, de garantir un accès rapide à un avocat, de préciser le contenu de ce droit d'accès et du droit à recevoir un retour d'information au sujet de la notification de la mise en détention, de prévoir un droit de renonciation ainsi qu'un droit de recours, et d'appliquer les procédures relatives au mandat d'arrêt européen dans les États d'émission et d'exécution.
- **Option 4:** Directive appliquant la recommandation du CPT en matière d'information de la mise en détention, définissant des règles allant au-delà de l'acquis de la Cour européenne des droits de l'homme relatif à l'accès à un avocat et renforçant l'application des instruments de reconnaissance mutuelle.
  - Cette option, non seulement contiendrait les éléments décrits au point concernant l'option 3 (*tout en offrant le même droit d'information de la mise en détention*), mais permettrait en outre de faire en sorte que l'accès à un avocat soit accordé avant tout interrogatoire de police (et non lors de tout interrogatoire de police); elle imposerait une défense à caractère obligatoire à titre collectif et contiendrait une interdiction d'utiliser des éléments probants obtenus en violation du droit de recourir à un avocat.

### **IMPACTS**

#### **Efficacité dans la réalisation des objectifs:**

- **Option 1:** La CEDH, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et les recommandations du CPT n'étant pas mises en œuvre de manière uniforme par les États membres, le niveau de protection des suspects continue d'être inadéquat à l'heure actuelle. En outre, la CEDH et la jurisprudence y afférente n'abordent pas certains aspects de la question qui sont essentiels pour garantir un procès équitable, comme les procédures relatives au mandat d'arrêt européen.
- **Option 2:** Il n'est pas certain qu'une recommandation non contraignante soit mise en œuvre intégralement par tous les États membres, en particulier par ceux qui ne respectent à l'heure actuelle ni les normes minimales définies par la Cour européenne des droits de l'homme ni les recommandations du CPT.
- **Option 3:** Cette option réunirait tous les atouts d'un instrument législatif (nature contraignante, solide force exécutoire). Elle permettra en particulier de renforcer le respect de l'acquis de la Cour européenne des droits de l'homme, des recommandations du CPT et de la coopération judiciaire grâce aux mesures spécifiques suivantes:
  1. **champ d'application temporel:** accès à un avocat proposé dès le premier interrogatoire de police et information de la mise en détention dès la privation de liberté
  2. **champ d'application matériel:** réglementation spécifique de l'activité qu'un conseil peut exercer et renforcement du droit à l'information par l'obligation de donner un retour d'information
  3. **renonciation du droit à un avocat:**
  4. **conséquences des violations:** obligation pour les États membres de prévoir des voies de recours en cas de violations du droit d'accès à un avocat
  5. **procédures relatives au mandat d'arrêt européen:** la personne faisant l'objet d'un mandat d'arrêt est assistée par un avocat tant dans les États membres d'émission que dans les États membres d'exécution.
- **Option 4:** Selon cette option, la directive, non seulement contiendrait les éléments décrits au point concernant l'option 3 (tout en offrant le même droit d'information de la mise en détention), mais permettrait en outre de faire en sorte que l'accès à un avocat soit accordé *avant* tout interrogatoire de police (et non *lors* de tout interrogatoire de police); elle imposerait une défense à caractère obligatoire à titre collectif; elle contiendrait une interdiction d'utiliser des éléments probants obtenus en violation du droit de recourir à un avocat. Par conséquent, ces trois éléments supplémentaires (aspects 1, 3 et 4, respectivement) permettraient d'améliorer la coopération judiciaire de la manière suivante:
  1. **champ d'application temporel:** offrir l'accès à un avocat dès avant le premier interrogatoire de police garantirait que le suspect peut préparer sa défense avant l'interrogatoire;
  2. **défense à caractère obligatoire:** l'obligation de prévoir qu'un suspect soit toujours assisté d'un avocat représenterait, à elle seule, la mesure la plus efficace pour renforcer la confiance dans les autorités judiciaires.
  3. **conséquences des violations:** il serait prévu, au niveau de l'UE, que les éléments de preuve obtenus en violation du droit d'accès à un avocat ne puissent pas être utilisés à l'audience.

## Impact sur les droits fondamentaux

- **Option 1:** Les droits fondamentaux continueront d'être protégés différemment selon chaque système national. La charte des droits fondamentaux sera appliquée uniquement lorsqu'il sera question de législation de l'UE, par exemple dans le cadre de la procédure relative au mandat d'arrêt européen.
- **Option 2:** L'impact de cette option et le renforcement du droit à un procès équitable, des droits de la défense des personnes soupçonnées et poursuivies, et de la protection contre les mauvais traitements dépendront de la manière dont les États membres mettront en œuvre la recommandation de l'UE.
- **Option 3:** Le **droit à la liberté et à la sécurité** (article 6 de la charte de l'UE et article 5 de la CEDH), le **droit à un recours effectif et le droit d'accéder à un tribunal impartial** (article 47 de la charte de l'UE et articles 6 et 13 de la CEDH), ainsi que la **présomption d'innocence et les droits de la défense** (article 48 de la charte de l'UE et article 6 de la CEDH) se verront tous renforcés. Tant le droit d'avoir accès à un avocat que le droit d'informer un tiers de la mise en détention constituent des garanties formelles contre les mauvais traitements et sont donc un rempart contre d'éventuelles violations de l'**interdiction des mauvais traitements** (article 4 de la charte de l'UE et article 3 de la CEDH). Le droit d'informer de la mise en détention renforce le **droit au respect de la vie privée et familiale** (article 7 de la charte de l'UE et article 8 de la CEDH).
- **Option 4:** Le **droit à la liberté et à la sécurité** (article 6 de la charte de l'UE; article 5 de la CEDH), le **droit à un recours effectif et à le droit d'accéder à un tribunal impartial** (article 47 de la charte de l'UE et articles 6 et 13 de la CEDH) ainsi que la **présomption d'innocence et les droits de la défense** (article 48 de la charte de l'UE et article 6 de la CEDH) se verront tous renforcés. Le droit à un recours effectif serait en outre garanti par l'introduction de l'interdiction d'utiliser au procès des éléments de preuve obtenus en violation du droit à l'assistance juridique.
- **Impact financier et économique**
- **Option 1:** Bien que cette option n'entraîne aucune nouvelle charge financière immédiate, elle n'aura pas pour effet de réduire les coûts induits, que ce soit pour le budget des États membres en matière répressive ou, à titre individuel, pour les personnes soupçonnées ou poursuivies, par les recours devant être introduits et les poursuites abandonnées ou retardées en raison d'un accès insuffisant à un avocat.
- **Option 2:** L'impact dépend du niveau de mise en œuvre par les États membres de certaines ou de l'ensemble des dispositions figurant dans la recommandation.
- **Option 3:** En moyenne, la charge financière pesant sur les États membres s'élèvera à quelque **300 000 EUR dans le cas d'un État membre de grande taille, et se situera entre 4 100 et 70 950 EUR dans le cas d'un État membre de petite taille**. L'impact financier et économique se fera également sentir sur les citoyens. Dans l'analyse d'impact, il est évalué (approximativement) à quelque **1 500 EUR** par personne faisant l'objet d'un mandat d'arrêt européen.
- **Option 4:** Selon les estimations, l'impact financier de cette option pour les États membres atteint **179 millions d'EUR** dans le cas d'un État membre de grande taille et quelque **110 millions d'EUR** dans le cas d'un État membre de taille moyenne. En ce qui concerne l'impact financier pour les citoyens, il devrait, selon les estimations, se situer entre **4 170 EUR** et **5 200 EUR** par personne soupçonnée/poursuivie par affaire (dans le cas d'une procédure pénale) et à quelque **1 500 EUR** par personne par affaire (dans le cas de la procédure relative au mandat d'arrêt européen).

## Impact sur les systèmes judiciaires nationaux

- **Option 1:** La nécessité de donner effet à certains arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et aux recommandations du CPT est susceptible de renforcer les divergences existantes, en particulier lorsque certains éléments montrent que les États membres n'interprètent pas tous à l'identique les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme.
- **Option 2:** Il est peu probable que l'impact de cette option soit supérieur à celui des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et des recommandations du CPT considérés isolément.
- **Option 3:** Cette option devrait garantir la mise en conformité, dans les grandes lignes, des systèmes judiciaires nationaux avec les normes définies dans la CEDH, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et les recommandations du CPT, certaines réformes législatives étant nécessaires à cet effet.
- **Option 4:** Des réformes législatives importantes seront nécessaires pour satisfaire aux exigences de la directive. Il se pourrait que certains États membres acceptent difficilement certaines des exigences que cette option implique.
- Comparaison des options:

L'option 3 offre le meilleur rapport coût/efficacité pour atteindre les objectifs. **Il s'agit dès lors de l'option privilégiée:**

Objectifs/coûts	Option 1	Option 2	Option 3	Option 4
Économies réalisées grâce à une meilleure coopération judiciaire	0	√	√√	√√[√]
<b>Impact sur les droits fondamentaux</b>	Faible	Faible	Modéré à élevé	Élevé
<b>Impact financier et économique</b> (voir les tableaux des annexes V et VI pour une explication complète)	0 <sup>1</sup>	Variable, selon le degré de mise en œuvre par les États membres des dispositions de la recommandation	<p><b>Pour les États membres :</b></p> <p>Selon les estimations, les coûts engendrés par l'offre d'un accès à un avocat dans le cadre d'une procédure de mandat d'arrêt européen dans l'État membre d'exécution s'élèvent à quelque <b>300 000 EUR</b> pour un État membre de grande taille et se situent entre 4 100 EUR et 70 950 EUR pour un État membre de petite taille [moyennant les réserves figurant dans le tableau du point 5.3.3].</p> <p><u>N.B.</u>: il a été conclu que toutes les autres exigences supplémentaires qu'imposerait la directive par rapport à l'option 1 seraient neutres sur le plan financier. (voir l'analyse plus approfondie de toutes ces données dans le tableau de l'annexe V)</p>	<p><b>Pour les États membres :</b></p> <p>Le coût de cette option en ce qui concerne la <u>date de départ</u> devrait atteindre <b>179 millions d'EUR</b> dans le cas d'un État membre de grande taille et quelque <b>110 millions d'EUR</b> pour un État membre de taille moyenne [moyennant les réserves figurant dans le tableau du point 5.3. 4].</p> <p>Le coût de cette option en ce qui concerne la <u>date de fin</u> devrait se situer entre <b>309 millions d'EUR</b> dans le cas d'un État membre de grande taille et disposant d'un régime généreux d'aide juridictionnelle et <b>137 046 EUR</b> dans le cas d'un État membre de taille moyenne où l'accès à l'aide juridictionnelle est plus restrictif.</p> <p>Selon les estimations, les coûts engendrés par l'offre d'un accès à un avocat dans le cadre d'une <u>procédure de mandat d'arrêt européen</u> dans l'État membre d'exécution s'élèvent à quelque <b>300 000 EUR</b> pour un État membre de</p>

<sup>1</sup> Toutefois, comme expliqué au point 5.3.1 ci-dessus, cette option entraînera des coûts importants pour les États membres qui ne respectent pas les exigences de la CEDH.

				<p>grande taille et se situent entre 4 100 EUR et 70 950 EUR pour un État membre de petite taille.</p> <p><u>N.B.</u>: il a été conclu que toutes les autres exigences supplémentaires qu'imposerait la directive par rapport à l'option 1 seraient neutres sur le plan financier. (voir l'analyse plus approfondie de toutes ces données dans le tableau de l'annexe VI)</p>
	<p><b>Pour les personnes physiques:</b> aucun impact</p>	<p>Pour les personnes physiques: aucun impact</p>	<p>Pour les personnes physiques: environ <b>1 500 EUR</b> par personne faisant l'objet d'un mandat d'arrêt européen</p>	<p><b>Pour les personnes physiques:</b></p> <p>1. Personnes faisant l'objet d'une procédure pénale: entre <b>4 170 EUR</b> et <b>5 200 EUR</b> par personne soupçonnée/poursuivie par affaire.</p> <p>2. Personnes faisant l'objet d'un mandat d'arrêt européen: environ <b>1 500 EUR</b> par personne faisant l'objet d'un mandat d'arrêt européen.</p>
<p><b>Impact sur les systèmes judiciaires nationaux</b></p>	<p><b>0</b></p>	<p>Faible à modéré</p>	<p>Modéré à élevé</p>	<p>Élevé</p>

L'option 4 est bien sûr la plus efficace pour atteindre l'ensemble des objectifs généraux et spécifiques; toutefois, l'option 3 est presque aussi efficace. Sur le plan de l'efficacité, cependant, les coûts qu'entraînerait l'option 4 pour les États membres (de l'ordre de plusieurs centaines de millions d'euros) sont nettement plus élevés que ceux qui devraient résulter de l'option 3 (300 000 EUR par État membre). Dès lors, les fortes variations de coûts ne semblent pas être contrebalancées par le gain marginal en termes de réalisation des objectifs. En ce qui concerne l'aspect financier pour les personnes physiques, il existe également une différence notable entre les options 3 et 4, cette dernière entraînant des frais pouvant atteindre plusieurs milliers d'euros par personne et par affaire.

## **VALEUR AJOUTEE DE L'UNION ET PROPORTIONNALITE DE L'OPTION PRIVILEGIEE**

L'option privilégiée garantira que l'ensemble des personnes soupçonnées et poursuivies sur l'ensemble du territoire de l'UE ont droit à un accès adéquat et effectif à un avocat. En outre, toutes les personnes soupçonnées et poursuivies qui sont privées de liberté auront le droit de faire prévenir un tiers de leur mise en détention. La directive imposera aux États membres des obligations qui, une fois mises en œuvre, auront force exécutoire dans les juridictions des États membres. La Cour européenne de justice offrira une voie de recours en cas de non-exécution, ce qui, conjointement avec le pouvoir dont dispose la Commission d'engager des procédures d'infraction à l'encontre des États membres, incitera fortement les États membres à respecter les obligations qui leur incombent conformément à la directive.

Le droit d'accès à un avocat et le droit d'informer un tiers de la mise en détention devraient être explicitement prévus dans l'ordre juridique de l'UE, étant donné que les articles 4, 7, 47 et 48 de la charte de l'UE prévoient la protection contre les mauvais traitements, le droit au respect de la vie privée et familiale, le droit à un recours effectif et le droit d'accéder à un tribunal impartial, ainsi que les droits de la défense et la présomption d'innocence. L'article 82, paragraphe 2, du TFUE offre une base juridique claire pour l'adoption de règles minimales s'appliquant dans l'ensemble de l'UE en termes de droits des personnes dans les procédures pénales.

En outre, l'option privilégiée devrait permettre des économies grâce à une réduction du nombre de recours formés, du nombre de condamnations prononcées par la Cour européenne des droits de l'homme et des retards pris dans les procédures de coopération judiciaire. Selon les estimations, ces économies correspondraient, pour l'ensemble des États membres et pour les dix prochaines années, à un montant compris entre 3,73 millions d'EUR et 11,19 millions d'EUR.

## **SUIVI ET EVALUATION**

Étant donné que, dans une certaine mesure, la directive reflète des obligations déjà existantes au titre de la CEDH ou sous une certaine forme dans plusieurs États membres, un délai de deux ans devrait suffire pour permettre aux États membres de procéder aux modifications nécessaires dans leurs législations et pratiques nationales respectives. Le fait d'associer le droit d'accès à un avocat et le droit d'informer un tiers de la mise en détention dans une seule et même mesure, avec une date de mise en œuvre identique pour les deux droits, facilitera la tâche des États membres, puisque, dans 21 États membres, les dispositions légales relatives à l'accès à un avocat et à l'information sur la mise en détention font actuellement l'objet d'un même acte de législation nationale. En outre, de nombreux États membres ont déjà abordé cette question, notamment dans les réponses que nombre d'entre eux ont déjà fournies à la suite des recommandations du CPT relatives à l'information d'un tiers sur la mise en détention. Les réformes du système judiciaire récemment entreprises dans certains États membres afin d'aligner la législation nationale sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme montrent que des modifications conséquentes peuvent avoir lieu dans un délai encore plus court.

Un plan de mise en œuvre accompagnera la proposition de directive; de surcroît, la directive contiendra une disposition indiquant que les États membres doivent présenter un rapport sur la mise en application des mesures législatives ou non législatives en fonction de la nature des modifications proposées. La Commission envisage de procéder à une étude empirique

spécifique mettant l'accent sur la collecte de données, entre trois et cinq ans après la date du début de la mise en œuvre de la proposition.