

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 20.7.2010
SEC(2010) 908

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant la

Proposition de

DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL

relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales

{COM(2010) 392 final}
{SEC(2010) 907}

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

1. CONTEXTE POLITIQUE ET PROCEDURE

Pour accroître la confiance mutuelle, et ainsi améliorer le fonctionnement de la reconnaissance mutuelle, le Conseil européen a adopté, en novembre 2009, la feuille de route relative aux droits procéduraux¹, qui expose une approche progressive visant à renforcer les droits des suspects et des personnes poursuivies:

Mesures actuellement prévues dans la feuille de route:
Mesure A: traduction et interprétation
Mesure B: informations relatives aux droits et à l'accusation
Mesure C: assistance d'un conseiller juridique et aide juridictionnelle
Mesure D: communication avec les proches, les employeurs et les autorités consulaires
Mesure E: garanties particulières pour les suspects ou personnes poursuivies qui sont vulnérables

La présente analyse d'impact porte sur la mesure B, qui vise à améliorer la situation des suspects en veillant à ce qu'ils reçoivent des informations sur leurs droits et sur les charges retenues contre eux dans le cadre des procédures pénales.

Elle est de nature essentiellement empirique: les parties intéressées ont été consultées à plusieurs occasions, comme lors des réunions du forum sur la justice en 2008 et en 2009. De récentes études universitaires ont également alimenté l'analyse d'impact.

2. LE PROBLEME

2.1. Insuffisance d'informations dans le cadre des procédures pénales

L'accès à l'information pour les suspects et les personnes poursuivies est un facteur essentiel de l'équité de la procédure. Au moment de leur arrestation, les suspects ne peuvent être censés avoir une connaissance suffisante de leurs droits (tel le droit à l'assistance d'un conseiller juridique) pour leur permettre de les exercer effectivement. Pour qu'ils aient accès à l'ensemble de leurs droits, il convient de leur fournir des informations à ce sujet. Une personne poursuivie doit également connaître en détail les charges retenues contre elle et les preuves existantes, afin de préparer sa défense.

Les suspects et les personnes poursuivies ne reçoivent pas toujours ces informations. Les États membres disposent de systèmes différents de communication des informations, certaines d'entre elles n'étant pas données du tout dans certains États membres. Par exemple, il n'existe aucune obligation légale d'informer un suspect de son droit à l'assistance d'un conseiller juridique dans quatre États membres, et les suspects sont informés de leurs droits au moyen

¹ 2009/C 295/01

d'une notification écrite (déclaration de droits) dans dix États membres seulement. Les législations et les pratiques varient considérablement d'un État membre à l'autre en ce qui concerne les informations sur les charges: soit un résumé écrit est donné, soit l'avocat de la personne poursuivie a accès au dossier et peut en copier les éléments principaux. Trois États membres ne donnent pas accès au dossier et, même dans ceux qui prévoient cet accès, le stade de la procédure auquel celui-ci est accordé varie de manière significative.

2.1.1. Inconvénients pour les procédures pénales et la coopération judiciaire

Une absence d'information adéquate des suspects peut conférer un caractère inéquitable à la procédure pénale et, partant, occasionner des frais inutiles dus à de longues procédures, à des recours et à des poursuites infructueuses dans l'État membre où la procédure se déroule.

Une insuffisance d'informations peut causer des problèmes et des frais dans d'autres États membres lorsqu'une juridiction de l'État membre où se déroule la procédure pénale initiale sollicite la coopération de ces autres États membres. Les instruments du droit de l'Union destinés à faciliter la coopération judiciaire entre les États membres (comme le mandat d'arrêt européen – MAE) reposent sur le principe de la reconnaissance mutuelle, c'est-à-dire sur l'exécution d'une décision judiciaire dans un autre État membre sans aucun autre examen. Cette reconnaissance presque automatique nécessite de la confiance entre les juges et les juridictions. Si cette confiance fait défaut, la reconnaissance mutuelle ne fonctionnera pas; il en résultera de longues procédures et des retards dans l'exécution d'une décision judiciaire étrangère, ainsi que les frais y afférents. Dans une affaire britannique récente, c'est probablement en raison d'allégations selon lesquelles un suspect avait reçu des informations insuffisantes dans le cadre de la procédure dans l'État membre qui avait délivré un MAE en vue de la remise de cette personne, que la procédure de remise a duré plus d'un an, entraînant plusieurs recours devant des juridictions supérieures et devant la Cour européenne des droits de l'homme, avec d'importantes conséquences financières.

2.1.2. Les normes juridiques existantes n'offrent pas une protection adéquate

À l'heure actuelle, il n'existe pas de normes suffisamment élevées et adéquatement appliquées. S'il est vrai que la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) prévoit des droits minimaux, les parties intéressées s'accordent à dire que cette convention et son mécanisme d'application n'offrent pas une protection suffisante dans tous les cas, s'agissant en particulier de la fourniture d'informations adéquates sur les droits et les charges. La raison en est que les droits à l'information prévus par les articles 5 et 6 de la CEDH ne vont pas assez loin et que les recours devant la Cour européenne des droits de l'homme peuvent prendre des années avant de faire l'objet d'une décision et peuvent seulement conduire à une réparation ex post d'une efficacité limitée.

2.2. Rééquilibrer la politique de l'Union en matière de justice et promouvoir la libre circulation des citoyens de l'Union en renforçant les droits fondamentaux

Alors que différentes mesures ont été prises au niveau de l'Union pour garantir un niveau élevé de sécurité aux citoyens (comme l'introduction du MAE), aucun accord n'a encore pu être trouvé sur des normes relatives à un procès équitable. En adoptant la feuille de route relative aux droits procéduraux en novembre 2009, le Conseil a admis le besoin urgent d'agir en vue de renforcer les droits procéduraux des suspects dans l'Union. Cette feuille de route pose les jalons d'une action de l'Union visant à assurer une protection des droits fondamentaux allant au-delà de celle prévue par la CEDH. Cela donnera également une signification spécifique en droit de l'Union aux garanties d'un procès équitable consacrées

aux articles 47 et 48 de la charte des droits fondamentaux de l'Union et contribuera à l'élimination d'obstacles, réels ou perçus comme tels, à la libre circulation des citoyens garantie par l'article 21, paragraphe 2, TFUE.

2.3. Portée actuelle et future du problème

Bien qu'aucune donnée ne soit disponible au sujet du nombre de procédures dans lesquelles un manque d'informations est dénoncé, des parties intéressées rapportent que le problème de l'insuffisance des informations, s'il n'est pas endémique, est en tout état de cause épineux et n'est pas limité à certains États membres. La confiance mutuelle entre les autorités judiciaires des États membres restera sans doute au niveau insuffisant actuel, car il arrivera probablement encore que des autorités des États membres ne fournissent pas d'informations à des suspects ou à des personnes poursuivies. Étant donné que l'augmentation de la circulation des citoyens entre les États membres entraînera un besoin accru de coopération judiciaire et que d'autres mesures de coopération judiciaire prises au niveau de l'Union devront être mises en œuvre et appliquées dans un avenir proche, la nécessité d'améliorer la confiance mutuelle se fera encore davantage ressentir.

2.4. La compétence de l'Union pour agir

En vertu de l'article 82, paragraphe 2, point b), TFUE, des règles minimales concernant les droits des personnes dans la procédure pénale peuvent être adoptées par voie de directives, dans la mesure où cela est nécessaire pour faciliter la reconnaissance mutuelle des jugements et décisions judiciaires, ainsi que la coopération judiciaire dans les matières pénales ayant une dimension transfrontière. Eu égard aux différences importantes existant à l'heure actuelle entre les États membres s'agissant de la fourniture d'informations, il est peu probable qu'une action individuelle des États membres soit en mesure d'établir une norme suffisamment élevée en ce qui concerne la fourniture d'informations dans l'ensemble de l'Union; cet objectif ne peut être atteint que par une action prise au niveau de l'Union.

3. OBJECTIFS

Généraux:	<p>Améliorer la coopération judiciaire en restaurant la confiance mutuelle entre les États membres dans le bon fonctionnement des systèmes de justice pénale</p> <p>Assurer un niveau élevé de protection des droits fondamentaux dans le cadre des procédures pénales, et ainsi favoriser la libre circulation des citoyens de l'Union sur tout le territoire de celle-ci</p>	
Spécifiques:	<p>Faciliter l'exécution des décisions judiciaires en matière pénale en veillant à ce que les suspects reçoivent suffisamment d'informations sur leurs droits, de préférence par écrit, afin qu'ils puissent exercer effectivement leurs droits de la défense</p>	<p>Faciliter l'exécution des décisions judiciaires en matière pénale en veillant à ce que les personnes poursuivies reçoivent des informations suffisamment détaillées sur les charges retenues contre elles, afin qu'elles puissent préparer convenablement leur défense ou contester des décisions préalables au procès</p>
Opérationnel:	<p>Les informations fournies aux suspects sur leurs droits à un procès équitable doivent:</p> <ul style="list-style-type: none"> • être rédigées dans une langue claire, qui sera aisément comprise par le suspect • être données lors du premier contact avec la police • inclure les droits fondamentaux prévus par 	<p>Les informations fournies aux personnes poursuivies sur les charges ou l'accusation doivent:</p> <ul style="list-style-type: none"> • être suffisamment détaillées pour permettre de préparer convenablement la défense ou de contester des décisions préalables au procès • être données en temps utile et de manière telle que la personne en question comprenne les charges retenues contre elle

	<p>la CEDH et la Charte applicables à l'arrestation et au premier interrogatoire, ainsi que pendant la détention</p> <ul style="list-style-type: none"> • être données de manière telle qu'il soit possible de vérifier que les informations ont été communiquées 	<ul style="list-style-type: none"> • être données de manière telle qu'il soit possible de vérifier que les informations ont été communiquées
--	--	---

4. LES OPTIONS STRATEGIQUES ET LEURS EFFETS

- **Maintien du statu quo:** cette option n'impliquerait aucune action au niveau de l'Union.
- **Options stratégiques A, répondant au problème des suspects qui ne reçoivent pas toujours des informations adéquates sur leurs droits:**

Action non législative:

- **Option stratégique A1:** campagne d'information dans l'ensemble de l'Union sur les normes minimales en matière de droits de la défense
- **Option stratégique A2:** recommandation du Conseil sur les bonnes pratiques en matière d'information des suspects et des personnes poursuivies au sujet de leurs droits

Action législative de l'Union:

- **Option stratégique A3:** obligation, dans toute l'Union, d'informer les suspects sur leurs droits, par des moyens laissés à la libre appréciation des États membres
- **Option stratégique A4:** obligation, dans toute l'Union, d'informer les suspects en état d'arrestation sur leurs droits, au moyen d'une déclaration de droits dont l'élaboration est laissée aux États membres, contenant un nombre minimal de droits (ceux prévus par la CEDH et par la législation de l'Union), les États membres étant libres d'ajouter d'autres droits prévus par leur propre législation
- **Option stratégique A5:** obligation, dans toute l'Union, d'informer les suspects en état d'arrestation sur leurs droits, au moyen d'une déclaration de droits contenant des formulations des droits minimaux uniformes pour toute l'Union, exposées dans une annexe de la directive

Options stratégiques B, répondant au problème des personnes poursuivies qui ne reçoivent pas toujours des informations adéquates sur les charges retenues contre elles rapidement, en détail et dans une langue qu'elles comprennent

Action non législative:

- **Option stratégique B1:** recommandation du Conseil sur les bonnes pratiques et la formation en matière d'information des personnes poursuivies au sujet des charges retenues contre elles

Action législative de l'Union:

- **Option stratégique B2:** obligation, dans toute l'Union, d'informer les personnes poursuivies sur leurs charges retenues contre elles, par des moyens laissés à la libre

appréciation des États membres

- **Option stratégique B3:** obligation, dans toute l'Union, d'informer les personnes poursuivies des charges retenues contre elles, notamment en leur donnant accès au dossier de l'affaire (ou en donnant cet accès à leur avocat)

5. COMPARAISON DES OPTIONS STRATEGIQUES

Les tableaux ci-dessous présentent une comparaison de l'évaluation relative des options stratégiques au regard des objectifs spécifiques et opérationnels. Ces options sont classées selon leur potentiel pour atteindre les objectifs définis à la partie 3. Les évaluations de l'efficacité escomptée pour atteindre les objectifs se voient attribuer une importance égale dans la somme finale.

Les options A5 et B3 démontrent le potentiel le plus élevé et sont par conséquent les options privilégiées.

Tableau 5.1 – Comparaison des évaluations des options stratégiques A:

Objectifs/coût	Statu quo	A1	A2	A3	A4	A5
Veiller à ce que les suspects reçoivent suffisamment d'informations sur leurs droits pour être en mesure de les exercer efficacement	0	√	√√	√√√	√√√√	√√√√√
Fournir des informations rédigées dans une langue claire, qui sera aisément comprise par le suspect	0	√	√√	√√√	√√√√	√√√√√
Fournir des informations dès le premier contact avec la police, incluant les droits fondamentaux prévus par la CEDH et la Charte applicables à l'arrestation et au premier interrogatoire, ainsi que pendant	0	√	√√	√√	√√√√	√√√√√

Tableau 5.1 – Comparaison des évaluations des options stratégiques A:

Objectifs/coût	Statu quo	A1	A2	A3	A4	A5
la détention						
Mettre en place un moyen de vérifier que les informations ont été communiquées	0	√	√	√√	√√√√	√√√√√
Améliorer la confiance des États membres dans le bon fonctionnement des systèmes de justice pénale dans l'ensemble de l'Union	0	√	√	√√	√√√√	√√√√√
Note globale:	0	5	8	12	20	25
Charge financière par EM ²	-	100 000 – 10 millions € (coût total pour l'UE)	<u>Coûts uniques de mise en place:</u> 0 – 2,5 millions € <u>Coûts opérationnels annuels:</u> 0 – 4,6 millions €	<u>Coûts uniques de mise en place:</u> 0 – 2,5 millions € <u>Coûts opérationnels annuels:</u> 5 000 – 4,6 millions €	<u>Coûts uniques de mise en place:</u> 15 000 – 2,5 millions € <u>Coûts opérationnels annuels:</u> 5 000 – 4,6 millions €	<u>Coûts uniques de mise en place:</u> 5 000 – 2,5 millions € <u>Coûts opérationnels annuels:</u> 5 000 – 4,6 millions €
Économies potentielles dans l'EM où se déroule la procédure pénale	-	faibles	faibles	faibles à moyennes	moyennes	moyennes à élevées

Tableau 5.2 – Comparaison des évaluations des options stratégiques B:

²

Fourchette basée sur un modèle de calcul pour les EM qui sont les plus susceptibles d'exposer des coûts de mise en œuvre, en raison de pratiques actuelles divergeant de celle envisagée dans l'option. **Du fait de l'indisponibilité de données statistiques, les chiffres relatifs aux coûts opérationnels ne tiennent pas compte du niveau actuel de ces coûts, de sorte que la charge financière *supplémentaire* due à la mise en œuvre de l'option ne peut être calculée avec précision, mais constituera vraisemblablement une fraction du chiffre indicatif présenté ici.**

Objectifs/coût	Statu quo	B1	B2	B3
Veiller à ce que la personne poursuivie reçoive des informations suffisamment détaillées pour lui permettre de préparer convenablement sa défense ou de contester des décisions préalables au procès	0	√√	√√√	√√√√
Fournir des informations en temps utile et de manière telle que la personne poursuivie comprenne les charges retenues contre elle	0	√	√√√	√√√√
Mettre en place un moyen de vérifier que les informations ont été communiquées	0	√	√√	√√√
Améliorer la confiance des États membres dans le bon fonctionnement des systèmes de justice pénale dans l'ensemble de l'Union	0	√	√√√	√√√√
Note globale:	0	5	11	17
Charge financière par EM ³	-	<u>Coûts uniques:</u> 0 – 2,6 millions € <u>Coûts opérationnels:</u>	<u>Coûts uniques:</u> 0 – 2,6 millions € <u>Coûts opérationnels:</u>	<u>Coûts uniques:</u> 9 000 – 2,6 millions € <u>Coûts opérationnels:</u>

³ L'avertissement figurant à la note 2 s'applique également.

Tableau 5.2 – Comparaison des évaluations des options stratégiques B:

Objectifs/coût	Statu quo	B1	B2	B3
		270 000 – 21 millions €	100 000 – 30 millions €	270 000 – 21 millions €
Économies potentielles dans l'EM où se déroule la procédure pénale	-	faibles	faibles	moyennes

6. L'OPTION PRIVILEGIEE

L'option privilégiée est constituée d'une **combinaison des options A5 et B3**:

Adoption d'une directive obligeant les États membres à faire en sorte:

- que les suspects et personnes poursuivies en état d'arrestation soient informés de leurs droits dans le cadre des procédures pénales au moyen d'une déclaration de droits rédigée dans une langue qu'ils comprennent, élaborée par les États membres et contenant une formulation uniforme pour toute l'Union des droits minimaux en matière de procès équitable, figurant dans une annexe de la directive, et, le cas échéant, contenant également d'autres droits prévus par les législations respectives des États membres, et
- que les suspects et personnes poursuivies soient informés des charges retenues contre eux, ce qui doit impliquer de leur donner gratuitement accès au dossier (ou de donner cet accès à leur avocat).

6.1. Valeur ajoutée de l'Union et proportionnalité de l'option privilégiée

L'option privilégiée crée de nouvelles obligations uniformes dans toute l'Union (utilisation d'une déclaration de droits et accès au dossier). Cet effet d'harmonisation caractérise l'efficacité de l'option privilégiée pour garantir la fourniture d'informations adéquates et favoriser la confiance dans l'équité des procédures dans les autres États membres. S'il est vrai que les options A5 et B3 créent de nouvelles obligations, elles ne le font qu'en rapport avec l'objet principal de la mesure: le droit à l'information. Elles ne créent pas de nouveaux droits sans rapport avec la fourniture d'informations.

Les deux aspects de l'option privilégiée sont proportionnés: même s'ils imposeront vraisemblablement à plusieurs États membres d'apporter des modifications à leurs règles de procédure pénale, il n'existe aucun autre moyen efficace de faire en sorte que les suspects reçoivent des informations complètes.

6.2. Incidences financières pour les États membres

La principale incidence financière de l'**option A5** est constituée par les coûts uniques de mise en place/lancement occasionnés par l'introduction des régimes de déclarations de droits. Il s'agit essentiellement des coûts liés à la rédaction des déclarations, à leur traduction et à la formation des policiers ainsi que, le cas échéant, des procureurs et des juges. Ces coûts devraient osciller entre 10 000 et 2,5 millions d'euros par État membre (les modèles de calcul

donnent, pour Malte, une fourchette de 10 600 à 70 000 euros et, pour la France, une fourchette de 655 000 à 2,5 millions d'euros). Il est probable que les coûts réels tendront vers les valeurs inférieures de ces fourchettes. L'incidence de l'option A5 sur les coûts opérationnels par État membre dépend avant tout des informations sur les droits qui sont déjà communiquées aux suspects, ainsi que du temps que cela nécessite. Les implications budgétaires pour les États membres qui font déjà usage de régimes de déclarations de droits seront vraisemblablement minimales. Pour les États membres qui, à l'heure actuelle, informent oralement les suspects de leurs droits, l'incidence sur les coûts par affaire dépendra du niveau de détail des informations orales fournies actuellement.

En ce qui concerne l'**option B3**, la plupart des États membres ne supporteront des coûts uniques négligeables que lors de la mise en œuvre de la directive, car ils donnent déjà accès au dossier. Par conséquent, des coûts uniques pour la mise en place de l'accès au dossier ne sont attendus que pour les trois États membres qui n'accordent pas ce droit à l'heure actuelle. Ces coûts devraient résulter essentiellement de la formation des policiers, des procureurs et des juges et osciller entre 9 000 et 2,6 millions d'euros par État membre. Bien qu'elle ne puisse être prédite avec précision, il est probable que l'incidence de cette option sur les coûts opérationnels sera très limitée, même pour les trois États membres qui devront introduire le droit en question.

7. SUIVI ET EVALUATION

Pour s'assurer que les droits prévus soient respectés dans la pratique comme dans la législation, il importe de mettre en place un mécanisme solide de suivi et d'évaluation. La Commission prévoit d'effectuer une étude empirique spécifique centrée sur la collecte de données trois à cinq ans après la mise en œuvre de la proposition, afin d'obtenir une vision quantitative et qualitative approfondie de l'efficacité de la proposition. Lorsque toutes les mesures de la feuille de route auront été mises en place, il sera essentiel d'évaluer chaque mesure dans son contexte, ainsi que l'efficacité de la feuille de route dans son ensemble.