



**CONSEIL DE  
L'UNION EUROPÉENNE**

**Bruxelles, le 11 décembre 2013  
(OR. en)**

**17645/13**

**DROIPEN 163  
COPEN 240  
CODEC 2934**

**NOTE DE TRANSMISSION**

---

Origine:	Pour le Secrétaire général de la Commission européenne, Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, Directeur
Date de réception:	28 novembre 2013
Destinataire:	Monsieur Uwe CORSEPIUS, Secrétaire général du Conseil de l'Union européenne

---

N° doc. Cion:	COM(2013) 820 final
Objet:	Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions Avancées dans le programme de l'Union européenne relatif aux garanties procédurales accordées aux suspects et aux personnes poursuivies – Renforcer les fondements de l'espace européen de justice pénale

---

Les délégations trouveront ci-joint le document de la Commission COM(2013) 820 final.

---

p.j.: COM(2013) 820 final



Bruxelles, le 27.11.2013  
COM(2013) 820 final

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

**Avancées dans le programme de l'Union européenne relatif aux garanties procédurales  
accordées aux suspects et aux personnes poursuivies – Renforcer les fondements de  
l'espace européen de justice pénale**

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

**Avancées dans le programme de l'Union européenne relatif aux garanties procédurales  
accordées aux suspects et aux personnes poursuivies – Renforcer les fondements de  
l'espace européen de justice pénale**

Il est un dicton anglo-saxon bien connu selon lequel «la justice doit non seulement être rendue, mais elle doit l'être de manière visible» (*«justice must not only be done, but be seen to be done»*). Dans l'espace européen de justice, le corollaire de ce principe est que les citoyens doivent non seulement avoir droit à un procès équitable où qu'ils se trouvent dans l'Union européenne, mais ils doivent en être sûrs lorsqu'ils exercent leur droit de circuler librement dans l'Union européenne. Il est également nécessaire que les autorités judiciaires des États membres puissent avoir une confiance mutuelle dans le fonctionnement équitable de leurs systèmes de justice.

Afin de mettre en place cet espace de justice fondé sur la reconnaissance et la confiance mutuelles, la Commission a été invitée, dans le programme de Stockholm<sup>1</sup>, à présenter des propositions visant à renforcer les droits procéduraux des suspects et des personnes poursuivies<sup>2</sup>. Ce mandat politique, résolument axé sur le renforcement des droits des citoyens dans le cadre des procédures pénales afin de garantir le respect du droit à un procès équitable dans l'ensemble de l'Union européenne, a débouché sur l'établissement du programme de la Commission relatif aux droits procéduraux.

Le présent train de mesures s'inscrit dans le prolongement d'un programme législatif ayant fait ses preuves. D'excellents progrès ont été accomplis, pas à pas, et l'Union européenne a adopté trois directives relatives aux droits procéduraux.

- Une directive relative au droit à **l'interprétation et à la traduction** dans le cadre des procédures pénales a été adoptée en 2010 et doit être transposée pour le 27 octobre 2013<sup>3</sup>. Les défendeurs bénéficieront gratuitement d'un service d'interprétation, non seulement durant le procès, mais également pendant l'interrogatoire de police et les réunions importantes avec leur avocat, et recevront une traduction écrite des documents essentiels à l'exercice de leurs droits de la défense.
- Une directive relative au droit à **l'information** dans le cadre des procédures pénales a ensuite été adoptée en 2012 et doit être transposée pour le 2 juin 2014<sup>4</sup>. Les suspects qui sont arrêtés devraient toujours se voir délivrer une déclaration de droits écrite, rédigée dans une langue simple et accessible, leur fournissant des informations sur leurs droits. Cette déclaration sera traduite si nécessaire.

---

<sup>1</sup> JO C 115 du 4.5.2010, p. 1.

<sup>2</sup> JO C 291 du 4.12.2009, p. 1.

<sup>3</sup> Directive 2010/64/UE du 20 octobre 2010, JO L 280 du 26.10.2010, p. 1-7.

<sup>4</sup> Directive 2012/13/UE du 22 mai 2012, JO L 142 du 1.6.2010, p. 1-10.

- Une directive relative **au droit d'accès à un avocat et au droit de communiquer dès la privation de liberté** a été adoptée en octobre 2013<sup>5</sup>. Cette mesure est au cœur du programme relatif aux droits procéduraux. Le droit de consulter un avocat dès le tout début de la procédure et jusqu'à sa conclusion sera garanti à tout suspect. En outre, toute personne privée de liberté a la possibilité de communiquer avec sa famille et, en cas d'arrestation dans un autre pays de l'UE, avec le consulat.

Ces directives sont des textes décisifs pour le renforcement des droits procéduraux des citoyens de l'UE. Les nouveautés introduites par le traité de Lisbonne dans le domaine du droit pénal, dont le vote à la majorité qualifiée au Conseil et au Parlement européen agissant en tant que colégislateur, ont donné naissance à ces instruments révolutionnaires, dont l'élaboration est le fruit d'une collaboration entre les institutions.

De plus, un livre vert sur l'application de la législation de l'UE en matière de justice pénale dans le domaine de la **détention**, qui examine les liens entre la détention et la confiance mutuelle dans l'UE, a été publié en juin 2011. Les conditions de détention peuvent avoir une incidence directe sur le bon fonctionnement de la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires, puisque des conditions de détention ne répondant pas aux normes pourraient amener un juge à refuser la remise d'une personne recherchée, par exemple, dans le cadre d'une procédure relative au mandat d'arrêt européen<sup>6</sup>. Les réponses à cette consultation ainsi qu'une analyse de ces réponses ont été publiées sur le site web de la Commission. La conclusion est que, bien que la détention provisoire et la promotion d'autres solutions soient des questions importantes soulevées par les États membres et la société civile, l'application appropriée et en temps utile de la législation de l'UE constitue la priorité<sup>7</sup>.

La présente communication expose **un ensemble de cinq actes juridiques visant à réaliser des avancées dans le programme de l'Union européenne relatif aux droits procéduraux et à renforcer davantage les fondements de l'espace européen de justice pénale**. Ce train de mesures fait suite à l'adoption récente des trois directives relatives aux droits procéduraux.

Il se compose de **trois propositions de directives** relatives:

- 1) au renforcement de certains aspects de **la présomption d'innocence** et du droit d'assister à son procès dans le cadre des procédures pénales;
- 2) à la mise en place de garanties spéciales pour **les enfants** soupçonnés ou poursuivis dans le cadre de procédures pénales; et
- 3) à **l'aide juridictionnelle provisoire** pour les personnes soupçonnées ou poursuivies privées de liberté et à l'aide juridictionnelle fournie dans le cadre des procédures relatives au mandat d'arrêt européen.

Les mesures prises devant être proportionnées à l'objectif de l'action de l'UE, ces propositions sont accompagnées de deux **recommandations de la Commission**:

- 4) l'une relative à la mise en place de garanties procédurales pour les personnes vulnérables soupçonnées ou poursuivies dans le cadre de procédures pénales; et

<sup>5</sup> Directive 2013/48/UE du 22 octobre 2013, JO L 294 du 6.11.2013, p. 1-12.

<sup>6</sup> 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. 1-18.

<sup>7</sup> [http://ec.europa.eu/justice/newsroom/criminal/opinion/110614\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/newsroom/criminal/opinion/110614_en.htm).

5) l'autre relative au droit à l'aide juridictionnelle pour les suspects et les personnes poursuivies dans le cadre de procédures pénales.

## 1. JUSTIFICATION DE L'ACTION AU NIVEAU DE L'UE

- *Une base commune: la charte de l'UE et la CEDH*

Le développement et la promotion des droits fondamentaux sont une tradition de l'UE ancrée de longue date. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la «charte de l'UE») et la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après la «CEDH») constituent la base sur laquelle repose la protection des droits des suspects et des personnes poursuivies dans les systèmes de justice pénale de l'Union européenne. Le traité confère à la charte de l'UE un caractère juridiquement contraignant<sup>8</sup> et prévoit que l'Union européenne adhérera à la CEDH<sup>9</sup>. Tous les États membres sont signataires de la CEDH. Le droit à un recours effectif et à un procès équitable, le droit à la présomption d'innocence et les droits de la défense, qui sont prévus aux articles 47 et 48 de la charte de l'UE et à l'article 6 de la CEDH, doivent être respectés dans l'espace de justice de l'UE. Cela signifie qu'il existe, pour les droits couverts par le train de mesures, un important cadre juridique reconnu dans les États membres.

*Changement de priorité: la consolidation de la sécurité grâce aux droits procéduraux et à la confiance mutuelle est un prérequis pour la reconnaissance mutuelle*

Durant les dix années qui ont précédé l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la législation de l'UE s'est avant tout efforcée de faciliter la lutte contre la criminalité, ce qui s'est traduit par la création d'un nombre impressionnant d'instruments de coopération judiciaire et de reconnaissance mutuelle visant à poursuivre les auteurs d'infractions. Le plus connu de ces instruments est la décision-cadre sur le mandat d'arrêt européen, qui permet de transférer rapidement entre les États membres les personnes dont la remise est demandée. Le but est avant tout de veiller à ce que la libre circulation des citoyens sur le territoire de l'UE ne fasse pas obstacle à la répression transfrontière.

Ces instruments de l'UE permettent aux autorités judiciaires nationales de reconnaître mutuellement, facilement et rapidement des mesures d'enquête et des décisions répressives à l'encontre de défendeurs dans toute l'Union européenne. Ils supposent que la demande devrait être reconnue et exécutée parce les États membres disposent chacun d'un système de justice garantissant dans une mesure relativement similaire les droits constitutifs du procès équitable.

Le système de reconnaissance mutuelle ne peut fonctionner de façon satisfaisante que si les États membres ont mutuellement confiance dans leurs systèmes de justice pénale. Cependant, la protection des droits procéduraux des suspects et des personnes poursuivies varie encore sensiblement entre les États membres. Cette situation crée des obstacles à l'instauration de la confiance mutuelle nécessaire entre les États membres de l'UE. Pour surmonter ces obstacles, l'Union européenne doit faire en sorte que tous les États membres respectent un niveau minimal commun de droits procéduraux et que ces droits puissent être appliqués par l'intermédiaire du droit de l'UE.

---

<sup>8</sup> Article 6, paragraphe 1, du TUE.

<sup>9</sup> Article 6, paragraphe 3, du TUE.

C'est la raison pour laquelle le traité de Lisbonne autorise qu'une action soit menée au niveau de l'UE en ce qui concerne les droits des personnes dans le cadre des procédures pénales [article 82, paragraphe 2, point b), du TFUE]. Dans le mandat que le Conseil européen a donné à la Commission pour la période 2010-2014, il est également précisé que: «[...] *des progrès notables ont été accomplis dans le domaine de la coopération judiciaire et policière relative aux mesures visant à faciliter les poursuites. Il est temps à présent de prendre des mesures afin de parvenir à un meilleur équilibre entre ces mesures et la protection des droits procéduraux des personnes. Il convient de déployer des efforts pour renforcer les garanties procédurales et le respect de l'État de droit dans le cadre des procédures pénales, quel que soit le lieu où les citoyens décident de voyager, d'étudier, de travailler ou de vivre dans l'Union européenne*»<sup>10</sup>.

- *La confiance des citoyens dans l'existence de conditions équitables en matière de droits procéduraux*

La nécessité de protéger les droits constitutifs du procès équitable pour les suspects et les personnes poursuivies revêt de toute évidence un caractère transfrontière. Environ 14,1 millions de citoyens de l'UE résident de façon permanente en dehors de leur pays d'origine<sup>11</sup>, 10 % ont vécu et travaillé à l'étranger à un moment de leur vie et 13 % se sont rendus à l'étranger pour effectuer des études ou une formation<sup>12</sup>. Puisque des personnes circulent et franchissent chaque jour des frontières dans l'Union européenne et risquent donc d'être impliquées dans des procédures pénales en dehors de leur propre pays, l'Union européenne doit veiller à ce que les droits procéduraux soient protégés de façon homogène dans le cadre des procédures pénales.

## **2. NECESSITE DE PRENDRE DES MAINTENANT DES MESURES BIEN REFLECHIES POUR AVANCER DANS LA REALISATION DU PROGRAMME DE L'UNION EUROPEENNE RELATIF AUX DROITS PROCEDURAUX**

- *Pourquoi aller de l'avant au niveau de l'UE?*

Une fois mises en œuvre par les États membres, les directives récemment adoptées relatives aux droits procéduraux garantiront que les suspects et les personnes poursuivies bénéficient d'un large éventail de garanties essentielles. Il est cependant nécessaire de renforcer le programme relatif aux droits procéduraux.

- Les personnes soupçonnées ou poursuivies recevront rapidement des informations sur leur droit de garder le silence, mais que se passera-t-il si elles font usage de ce droit? Dans certains États membres, les autorités judiciaires peuvent considérer que ce silence corrobore les éléments de preuves recueillis à charge de cette personne. Les droits constitutifs du procès équitable doivent reposer sur une base solide et la protection de la **présomption d'innocence** à l'échelle de l'UE doit être assurée.
- Ceux qui ne parlent ou ne comprennent pas la langue dans laquelle se déroule la procédure pénale se verront proposer un service d'interprétation et de traduction, mais qu'en est-il de ceux qui, par exemple en raison de leur jeune âge ou d'un handicap mental, ne sont pas en mesure de suivre correctement la procédure pénale

<sup>10</sup> Considérant 10, JO C 291 du 4.12.2009, p. 1.

<sup>11</sup> Eurostat, Statistiques sur la migration et la population migrante (mars 2013).

<sup>12</sup> Eurobaromètre 337/2010.

ou d'y participer pleinement? Les directives de l'UE existantes relatives aux garanties offertes aux suspects et aux personnes poursuivies s'appliquent également aux enfants. Toutefois, les parties prenantes et les États membres s'accordent largement pour dire qu'en raison de leur vulnérabilité inhérente, les enfants ont besoin d'une protection renforcée spécifique, par exemple sous la forme d'une assistance obligatoire par un avocat s'ils sont confrontés à la police ou au système de justice pénale<sup>13</sup>. À l'heure actuelle, en l'absence d'une protection générale, les droits constitutifs du procès équitable pour les enfants et les autres personnes vulnérables ne sont pas suffisamment garantis dans l'UE. Le programme de Stockholm prévoit expressément qu'une mesure spécifique devrait être arrêtée afin d'établir des règles communes minimales pour les personnes vulnérables. Ces règles minimales renforceront la confiance de chaque État membre dans le système de justice pénale des autres États membres et contribueront dès lors à améliorer la reconnaissance mutuelle des décisions en matière pénale. Des **garanties spéciales** sont nécessaires pour répondre aux besoins des enfants et des personnes vulnérables dans le cadre des procédures pénales.

- La directive relative au droit d'accès à un avocat donne à tout suspect ou à toute personne poursuivie le droit à un avocat dès les premiers stades de la procédure, et par exemple lors de l'interrogatoire mené par la police. Mais qu'en est-il si ces personnes n'ont pas les moyens de s'offrir les services d'un avocat? Une **aide juridictionnelle** devra leur être fournie afin de s'assurer qu'elles jouissent bien de leur droit d'accès à un avocat.
- *Nécessité d'une action équilibrée*

La Commission présente un ensemble équilibré de mesures prenant en considération et respectant les différences entre les traditions et systèmes juridiques des États membres, comme prévu à l'article 82, paragraphe 2, du TFUE, et visant à favoriser la confiance mutuelle tout en respectant le principe de proportionnalité (article 5 du TUE). Chaque élément a été soigneusement examiné afin de déterminer si des mesures devaient être prises au niveau de l'UE et, dans l'affirmative, à quel niveau et sous quelle forme, y compris les coûts potentiels pour les États membres. La prudence est particulièrement de mise en ces temps d'assainissement budgétaire, et les conséquences financières doivent être soigneusement évaluées. C'est la raison pour laquelle, par exemple, dans le domaine de l'aide juridictionnelle, la Commission ne propose, dans le train de mesures, aucun paramètre juridiquement contraignant pour l'examen du respect des conditions d'accès à l'aide juridictionnelle dans une directive. Les coûts que représentera pour les États membres la fourniture d'une aide juridictionnelle provisoire et d'une aide juridictionnelle dans les procédures relatives au mandat d'arrêt européen seront limités.

- *Une perspective plus large: des garanties procédurales et le Parquet européen*

Le présent train de mesures contribuera également à renforcer la protection juridique des personnes dans les procédures engagées par le Parquet européen. La récente proposition de règlement du Conseil<sup>14</sup> précise qu'un suspect jouit de l'ensemble des droits reconnus par la législation de l'UE, la charte de l'UE et la législation nationale applicable, et fait

<sup>13</sup> Voir, par exemple, les lignes directrices du Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants.

<sup>14</sup> Proposition de règlement du Conseil portant création du Parquet européen, COM(2013) 534 final du 17.7.2013.

explicitement référence au droit à l'aide juridictionnelle et au droit à la présomption d'innocence. L'introduction de droits renforcés consolidera les garanties procédurales qui s'appliquent aux procédures engagées par le Parquet européen et favorisera la confiance du public dans le bon fonctionnement du Parquet.

### 3. PRINCIPAUX ELEMENTS DES PROPOSITIONS

#### 3.1. Une base solide pour les droits constitutifs du procès équitable — la présomption d'innocence

- *La présomption d'innocence – un principe de justice fondamentale*

Le principe voulant que les défendeurs sont présumés innocents jusqu'à ce que leur culpabilité ait été établie par un tribunal dans un jugement définitif et que la charge de la preuve de cette culpabilité incombe à l'accusation est l'un des plus anciens et des plus importants principes applicables dans les procédures pénales et est consacré dans tous les grands instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme. S'inspirant de l'article 6, paragraphe 2, de la CEDH et de l'article 11, paragraphe 1, de la déclaration universelle des droits de l'homme, l'article 48, paragraphe 1, de la charte de l'UE dispose que: «[t]out accusé est présumé innocent jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie».

La Cour européenne des droits de l'homme a précisé le champ d'application du principe de la présomption d'innocence au fil des ans. L'article 6, paragraphe 2, de la CEDH englobe trois questions principales<sup>15</sup>: le droit de ne pas être présenté comme coupable par les autorités publiques avant le jugement définitif<sup>16</sup>, le fait que la charge de la preuve incombe à l'accusation et que tout doute raisonnable quant à la culpabilité de la personne poursuivie doit profiter à cette dernière<sup>17</sup> et le droit d'être informé des charges retenues<sup>18</sup>. La présomption d'innocence est un préalable indispensable à un procès équitable, et la Cour européenne des droits de l'homme a déclaré qu'une violation de la présomption d'innocence porte atteinte au droit à un procès équitable<sup>19</sup>. Cela vaut en particulier pour le droit de ne pas s'incriminer soi-même, le droit de ne pas coopérer et le droit au silence<sup>20</sup>.

Le droit à la présomption d'innocence recouvre des besoins et des degrés de protection différents selon qu'il s'agit de personnes physiques ou de personnes morales, ainsi que le reconnaît la jurisprudence des juridictions de l'Union européenne relative au droit de ne pas s'incriminer soi-même<sup>21</sup>. La proposition de directive tient compte de ces différences et ne s'applique donc qu'aux seules personnes physiques.

---

<sup>15</sup> *Barberà, Messegué et Jabardo c. Espagne*, requêtes n° 10588/83, 10589/83 et 10590/83, arrêt du 6 décembre 1988.

<sup>16</sup> *Minelli c. Suisse*, requête n° 8660/79, arrêt du 25 mars 1983.

<sup>17</sup> Voir note 14.

<sup>18</sup> Cet aspect est traité dans la directive 2012/13/UE du 22 mai 2012 relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales.

<sup>19</sup> *John Murray c. Royaume-Uni*, requête n° 18731/91, arrêt du 26 janvier 1996.

<sup>20</sup> *Murray c. Royaume-Uni*, voir supra; *Funke c. France*, requête n° 10828/84, arrêt du 25 février 1993; *Saunders c. Royaume-Uni*, requête n° 19187/91, arrêt du 17 décembre 1996.

<sup>21</sup> Voir, entre autres, les affaires C-301/04 P, *Commission/SGL Carbon*, Recueil 2006, p. I-5915, et T-112/98, *Mannesmannröhren-Werke/Commission*, Recueil 2001, p. II-732.



- *La présomption d'innocence en tant que fondement et ciment des droits inscrits dans les directives relatives aux droits procéduraux*

Les droits constitutifs du procès équitable visés dans les instruments existants de l'UE, y compris le droit à l'information, le droit d'être en mesure de comprendre et de suivre la procédure et le droit d'accès à un avocat, viennent donc compléter la présomption d'innocence et sont tout aussi essentiels que cette dernière pour assurer un procès équitable et la confiance mutuelle.

Le programme de Stockholm a invité la Commission à examiner d'autres éléments de droits procéduraux minimaux pour les suspects et les personnes poursuivies, en mentionnant notamment la présomption d'innocence. La Commission propose, dans une des directives, de renforcer certains aspects de la présomption d'innocence dans le cadre des procédures pénales, à savoir les aspects qui sont étroitement liés et indispensables au bon fonctionnement à la fois des droits procéduraux et des instruments de reconnaissance mutuelle dans un climat de confiance mutuelle. Elle continuera de promouvoir, chez les professionnels, une culture limitant le recours à des mesures telles que la détention provisoire.

- *Renforcer certains aspects du droit à la présomption d'innocence au niveau de l'UE*

La proposition de directive se concentre sur certains aspects de la présomption d'innocence qui découlent de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et sur les domaines dans lesquels il y a lieu de fixer des normes minimales communes pour assurer la confiance mutuelle. Elle offre une base solide pour les autres instruments relatifs aux droits procéduraux qui ont déjà été adoptés ou qui sont proposés en parallèle.

En outre, étant donné que le droit de la personne poursuivie d'assister à son procès est un droit essentiel de la défense et l'un des droits constitutifs du procès équitable, tel qu'interprétés par la Cour européenne des droits de l'homme<sup>22</sup>, le renforcement de ce droit contribuera à consolider le droit à un procès équitable et est également abordé dans la proposition.

Les garanties prévues dans les législations des États membres sont, d'une manière générale, d'un niveau acceptable et il ne semble pas y avoir de problème systémique en la matière. Toutefois, certains aspects des garanties juridiques devraient encore être renforcés, d'autant plus que le principe de la présomption d'innocence est encore trop souvent violé dans l'ensemble de l'Union européenne.

(a) *Pas d'accusations publiques avant condamnation*

Une déclaration publique faite par la police ou les autorités judiciaires, laissant entendre qu'une personne qui n'a pas été définitivement condamnée est coupable, porte préjudice à la réputation de cette personne et peut influencer le jury ou le tribunal qui tranche le litige.

Sur le modèle de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>23</sup>, la directive érige en principe ferme que, avant la condamnation définitive, toute décision ou déclaration officielle émanant, par exemple, des autorités policières ou judiciaires ne doit pas présenter le

<sup>22</sup> *Colozza c. Italie*, requête n° 9024/80, arrêt du 12 février 1985.

<sup>23</sup> *Minelli c. Suisse*, requête n° 8660/79, arrêt du 25 mars 1983; *Allenet de Ribemont c. France*, requête n° 15175/89, arrêt du 10 février 1995; *Pandy c. Belgique*, requête n° 13583/02, arrêt du 21 septembre 2006; *Garlicki c. Pologne*, requête n° 36921/07, arrêt du 14 juin 2011.

suspect ou la personne poursuivie comme étant coupable. Elle protège ainsi la réputation et la vie privée des personnes faisant l'objet de poursuites pénales.

(b) *La charge de la preuve — tout doute sur la culpabilité devrait profiter au suspect ou à la personne poursuivie*

Dans le cadre de procédures pénales, la charge de la preuve devrait incomber à l'accusation et tout doute devrait profiter au suspect ou à la personne poursuivie, sans préjudice de l'indépendance de la justice lors de l'appréciation de la culpabilité du suspect ou de la personne poursuivie. La juridiction doit fonder son jugement sur les éléments de preuve qui lui ont été présentés et non sur des allégations ou des hypothèses. Cependant, la Cour européenne des droits de l'homme a reconnu que, dans des cas spécifiques et limités, la charge de la preuve peut être renversée, ce dont la directive tiendra compte en garantissant un équilibre entre, d'une part, l'intérêt du public dans l'efficacité des poursuites et, d'autre part, les droits de la défense.<sup>24</sup>

(c) *Le droit au silence — pas d'auto-incrimination ou de coopération sous la contrainte*

Le droit au silence, le droit de ne pas s'incriminer soi-même et le droit de ne pas coopérer sont «des normes internationales généralement reconnues qui sont au cœur de la notion du procès équitable»<sup>25</sup>. Ils garantissent qu'une personne soupçonnée ou poursuivie ne peut être indûment contrainte à produire des éléments de preuve, ce qui serait contraire au principe selon lequel la charge de la preuve incombe à l'accusation.

La proposition de directive ne se limite pas à soutenir ces principes en ce qui concerne les personnes physiques, mais prévoit une voie de droit spécifique. Toute utilisation d'un élément de preuve obtenu en violation de ces droits est exclue, sauf cas exceptionnels dans lesquels l'utilisation de cet élément de preuve ne portera pas atteinte à l'équité globale de la procédure.

(d) *Le droit d'assister à son procès — une norme minimale commune et une voie de droit*

Si une personne soupçonnée ou poursuivie est jugée par contumace, c'est-à-dire alors qu'elle n'est pas présente lors du procès, les droits de la défense sont menacés, le défendeur étant alors privé de la possibilité de donner sa version des faits au tribunal et de réfuter les éléments de preuve.

La décision-cadre 2009/299/JAI<sup>26</sup> améliore la protection que divers autres instruments de l'UE sur la reconnaissance mutuelle des décisions de justice offrent à ces défendeurs, conformément aux normes établies par la Cour européenne des droits de l'homme<sup>27</sup>, en introduisant un motif de refus possible en cas de coopération judiciaire si certaines normes minimales communes n'ont pas été respectées.

La proposition de directive érige par conséquent le droit fondamental de la personne poursuivie d'assister à son procès, établi par la Cour européenne des droits de l'homme, en

<sup>24</sup> *Salabiaku c. France*, requête n° 10519/83, arrêt du 7 octobre 1988; *Barberà, Messegué et Jabardo c. Espagne*, requête n° 10590/83, arrêt du 6 décembre 1988.

<sup>25</sup> *Heaney et McGuinness c. Irlande*, requête n° 34720/97, arrêt du 21 décembre 2000.

<sup>26</sup> Décision-cadre 2009/299/JAI du Conseil du 26 février 2009 portant modification des décisions-cadres 2002/584/JAI, 2005/214/JAI, 2006/783/JAI, 2008/909/JAI et 2008/947/JAI, JO L 81 du 27.3.2009, p. 24-36.

<sup>27</sup> *Colozza c. Italie*, requête n° 9024/80, arrêt du 12 février 1985.

norme minimale de l'UE applicable également dans les procédures pénales au niveau national. Elle ne prévoit que de très rares exceptions afin que la justice ne soit pas indûment retardée par des défendeurs de mauvaise foi. Une voie de droit concrète est prévue sous la forme d'un nouveau jugement, comme établi par la Cour européenne des droits de l'homme<sup>28</sup> en cas de violation du droit d'assister à son procès.

### **3.2. Protéger ceux qui en ont le plus besoin — des garanties particulières pour les personnes vulnérables**

- *Qui a besoin d'une protection spéciale, et pourquoi?*

Le programme de Stockholm souligne la nécessité de renforcer les droits des personnes vulnérables dans les procédures pénales: *«il importe qu'une attention particulière soit accordée aux suspects ou aux personnes poursuivies qui ne peuvent pas comprendre ou suivre le contenu ou le sens de la procédure en raison, par exemple, de leur âge ou de leur état mental ou physique»*<sup>29</sup>.

Les normes internationales et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme reconnaissent les besoins spécifiques de ces personnes. Une personne peut être vulnérable parce qu'elle n'est pas en mesure de participer réellement à une procédure pénale: *«la “participation réelle”, dans ce contexte, présuppose que l'accusé comprenne globalement la nature et l'enjeu pour lui du procès, notamment la portée de toute peine pouvant lui être infligée»*<sup>30</sup>.

Les enfants sont considérées comme vulnérables par définition, en raison de leur jeune âge, de leur développement physique et psychologique inachevé et de leur manque de maturité émotionnelle<sup>31</sup>. Les enfants sont également davantage exposés aux mauvais traitements et aux problèmes de santé que d'autres suspects ou personnes poursuivies; il se peut qu'ils ne soient pas en mesure d'exprimer correctement leurs difficultés ou leurs problèmes de santé. Tous les États membres considèrent dès lors que les enfants nécessitent des garanties et une protection spéciales dans le cadre des procédures pénales.

La situation est différente pour les adultes. Les raisons pour lesquelles un adulte peut ne pas être en mesure de participer réellement à la procédure peuvent être multiples (par exemple, maladie mentale ou physique ou difficultés d'apprentissage). Il n'existe pas de définition standard d'un adulte vulnérable dans le cadre d'une procédure pénale dans les États membres de l'UE.

- *Une directive se concentrant sur les garanties essentielles pour les enfants*

Les trois directives relatives aux droits procéduraux déjà adoptées s'appliquent à l'ensemble des suspects et personnes poursuivies, y compris les enfants. Toutefois, même si elles prévoient des garanties particulières pour les enfants, elles ne tiennent pas suffisamment compte des besoins spécifiques que ces derniers peuvent avoir, par exemple parce qu'il leur est difficile, voire impossible, de comprendre et de suivre la procédure ou parce qu'ils sont davantage exposés au risque de mauvais traitements en raison de leur vulnérabilité.

---

<sup>28</sup> Voir note 25.

<sup>29</sup> JO C 291 du 4.12.2009, p. 1.

<sup>30</sup> *S.C. c. Royaume-Uni*, requête n° 60958/00, arrêt du 10 novembre 2004.

<sup>31</sup> En vertu de l'article 1<sup>er</sup> de la convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant, qui a été ratifiée par tous les États membres de l'UE et par l'UE, toute personne âgée de moins de dix-huit ans devrait être considérée comme un enfant.

La proposition de directive fera en sorte:

- que les garanties procédurales s'appliquent aux enfants dès l'instant où ils sont soupçonnés d'avoir commis une infraction ou poursuivis à ce titre (champ d'application);
- que les enfants soient assistés par leurs parents ou d'autres personnes appropriées en cas d'arrestation, et que les enfants et leurs parents soient informés de leurs droits;
- que les enfants ne puissent pas renoncer au droit d'être assistés par un avocat, compte tenu du risque élevé qu'ils ne soient pas en mesure de comprendre les conséquences de leurs actions; l'assistance obligatoire d'un avocat constitue la mesure principale de la proposition de directive;
- que leur situation personnelle et familiale et leurs besoins soient correctement évalués avant le prononcé du jugement et que les enfants soient examinés par un médecin s'ils sont privés de liberté; que, tout au long de la procédure, les interrogatoires soient menés dans des conditions qui tiennent compte de l'âge de l'enfant et de son niveau de maturité et que les interrogatoires menés par la police fassent l'objet d'un enregistrement audiovisuel, à moins qu'un tel enregistrement ne soit pas proportionné;
- que les enfants ne puissent pas être jugés en leur absence; qu'ils ne puissent pas être reconnus coupables sans avoir eu la possibilité de réfuter les motifs de cette inculpation et de comprendre les motifs d'une inculpation éventuelle afin de prévenir la récidive et de favoriser leur intégration sociale;
- que les autorités judiciaires s'occupant d'enfants reçoivent une formation spécialisée; que la vie privée de l'enfant soit protégée pour faciliter sa réintégration dans la société, par exemple, en veillant à ce que la procédure se déroule en principe à huis clos;
- que les enfants ne soient privés de liberté qu'en dernier recours et qu'ils soient détenus séparément des adultes.

Il résulte des normes internationales que les enfants confrontés au système de justice pénale devraient bénéficier de mesures alternatives à l'emprisonnement et de mesures éducatives et ne devraient être privés de liberté que dans des circonstances exceptionnelles. Les enfants se trouvent dans une situation de grande vulnérabilité lorsqu'ils sont privés de liberté, étant donné les risques inhérents à leur développement physique, mental et social. Afin de prévenir les mauvais traitements et les sévices en cas de privation de liberté, certaines mesures de protection devraient être prévues. Compte tenu des besoins spécifiques des enfants, la directive contient des règles particulières sur le traitement spécifique des enfants en cas de privation de liberté.

La directive, qui promouvra donc les droits de l'enfant en tenant compte des lignes directrices et des recommandations internationales en matière de justice adaptée aux enfants, s'inscrit dans le cadre du programme de l'Union européenne en matière de droits de l'enfant<sup>32</sup>. La

---

<sup>32</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, 15.2.2011, COM(2011) 60 final

directive n'aura pas d'incidence sur les dispositions nationales fixant l'âge de la responsabilité pénale<sup>33</sup>.

- *Une recommandation de la Commission veillant à ce que les personnes vulnérables soient reconnues et à ce que leurs besoins soient pris en considération*

Il n'est pas possible au stade actuel de définir les raisons (autres que le jeune âge) pour lesquelles une personne peut être vulnérable dans le cadre des procédures pénales. Toute tentative en ce sens pourrait même être taxée de stigmatisante pour les personnes concernées. Telle est la conclusion qui a pu être tirée à l'issue de plusieurs consultations et réunions avec les parties prenantes et les États membres.

Toutefois, dans le même temps, il est généralement reconnu par les parties prenantes que certaines personnes ont besoin de garanties particulières dans le cadre des procédures pénales, qui permettront de s'assurer qu'elles comprennent leurs droits et les exercent. Si une personne ne comprend pas la procédure ou les conséquences d'actes tels qu'un aveu, parce que sa vulnérabilité n'est pas identifiée ou parce que des garanties particulières ne sont pas en place, il en résulte une «inégalité des armes», qui diminue ses chances d'avoir un procès équitable et menace l'intégrité de la procédure judiciaire. Si des mesures ne sont pas prises au niveau de l'UE, un niveau de protection inégal persisterait dans l'ensemble de l'UE. Par conséquent, la seule approche équilibrée qui permettrait de concilier les principes de proportionnalité et de subsidiarité et la nécessité de renforcer le niveau de protection des personnes vulnérables consiste en l'adoption d'une recommandation de la Commission visant à promouvoir les droits fondamentaux des personnes vulnérables dans le cadre des procédures pénales.

- Cette recommandation est axée sur la mise en place de mécanismes d'évaluation visant à faire en sorte que les personnes vulnérables soient détectées et reconnues et que leurs besoins particuliers dans le cadre des procédures pénales soient satisfaits. Il est recommandé qu'une évaluation soit effectuée par un expert indépendant afin de veiller à ce que le degré de vulnérabilité soit correctement déterminé et que les besoins spécifiques de la personne soient reconnus.
- Instaurer des garanties adéquates pour les personnes vulnérables: la recommandation invite les États membres à mettre en place des garanties concrètes en fonction des résultats de l'évaluation, comme l'assistance obligatoire d'un avocat, l'assistance d'une tierce personne adéquate, l'enregistrement audiovisuel des interrogatoires de police et l'assistance médicale.

Bien qu'elle offre aux États membres davantage de souplesse qu'une directive, la recommandation contribuera à l'amélioration des normes en matière de droits procéduraux des adultes vulnérables et au renforcement de la confiance mutuelle. La Commission évaluera dans quelle mesure les États membres ont pris les mesures nécessaires pour donner effet à la recommandation quatre ans après sa publication et, si nécessaire, proposera des mesures législatives afin de renforcer les droits procéduraux des personnes vulnérables.

### **3.3. Un droit d'accès effectif à un avocat – le droit à l'aide juridictionnelle**

S'inspirant de l'article 6, paragraphe 3, point c), de la CEDH, l'article 47, paragraphe 3, de la charte de l'UE dispose qu'*«une aide juridictionnelle est accordée à ceux qui ne disposent pas*

---

<sup>33</sup> Il s'agit de l'âge auquel un enfant devient pénalement responsable de ses actes.

*de ressources suffisantes, dans la mesure où cette aide serait nécessaire pour assurer l'effectivité de l'accès à la justice».*

Le droit à l'aide juridictionnelle est intrinsèquement lié au droit d'accès à un avocat. Pour les personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes, l'accès à un avocat ne peut être effectif que si l'État fournit l'aide juridictionnelle nécessaire pour garantir l'assistance juridique. Ainsi, pour que le droit d'accès à un avocat soit effectif, et pour renforcer davantage la confiance mutuelle dans l'Union européenne, l'aide juridictionnelle doit être à la disposition de ceux qui en ont besoin.

*Une directive axée sur certains aspects du droit à l'aide juridictionnelle*

- *Garantir l'aide juridictionnelle pour permettre l'accès à un avocat lorsqu'il est le plus nécessaire — l'«aide juridictionnelle provisoire»*

Au tout début de la procédure, la personne soupçonnée ou poursuivie est particulièrement vulnérable, notamment si elle est privée de liberté. L'accès à un avocat à ce stade est de la plus haute importance pour protéger les droits constitutifs du procès équitable, y compris le droit de ne pas s'incriminer soi-même, comme indiqué dans la jurisprudence de la CEDH. L'article 6 de la CEDH requiert d'une manière générale que les suspects et les personnes poursuivies jouissent de la possibilité de se faire assister par un avocat, au besoin commis d'office, dès le moment de leur placement en garde à vue ou en détention provisoire. Ces personnes ne devraient pas avoir à attendre, pour avoir accès à un avocat, que leur demande d'aide juridictionnelle ait été traitée et que leur admissibilité ait été évaluée.

Par conséquent, la proposition de directive relative au droit à l'aide juridictionnelle prévoit, pour les personnes soupçonnées ou poursuivies qui sont privées de liberté, l'accès à une aide juridictionnelle provisoire pendant cette phase initiale de la procédure et jusqu'à ce que l'autorité compétente ait pris une décision définitive sur la demande d'aide juridictionnelle.

- *Attention particulière aux personnes faisant l'objet de procédures relatives au mandat d'arrêt européen*

La directive relative à l'accès à un avocat prévoit un droit de double représentation en justice dans les procédures relatives au mandat d'arrêt européen, c'est-à-dire à la fois dans l'État membre d'exécution et dans l'État membre d'émission, afin de renforcer la confiance mutuelle dans l'ensemble de l'Union européenne. Cependant, pour que cette disposition soit effective, il est nécessaire de garantir l'accès à l'aide juridictionnelle dans le cadre des procédures relatives au mandat d'arrêt européen.

Les personnes recherchées au titre d'un mandat d'arrêt européen doivent elles aussi jouir du droit à l'aide juridictionnelle provisoire lorsqu'elles sont privées de liberté dans l'État membre d'exécution, sans devoir attendre, pour pouvoir bénéficier de conseils juridiques, que leur demande d'aide juridictionnelle ait été traitée.

*Une recommandation relative à plusieurs autres questions en rapport avec l'aide juridictionnelle dans les procédures pénales*

- *Vers une plus grande convergence dans les critères d'octroi du droit à l'aide juridictionnelle*

Il découle de l'article 47, paragraphe 3, de la charte de l'UE et de l'article 6, paragraphe 3, point c), de la CEDH que les États membres peuvent déterminer si une personne a droit à l'aide juridictionnelle si elle dispose de moyens insuffisants (le «critère des ressources») et/ou si l'intérêt de la justice exige l'octroi d'une aide juridictionnelle, par exemple dans une affaire complexe ou en raison de la situation personnelle du suspect, de la gravité de l'infraction ou de la gravité de la sanction potentielle (le «critère du bien-fondé»).

La manière dont ces critères d'admissibilité sont combinés et évalués varie très fortement entre les États membres. Certains appliquent uniquement le critère des ressources, tandis que d'autres appliquent seulement le critère du bien-fondé, et d'autres encore combinent les deux. La façon dont le critère des ressources et celui du bien-fondé sont compris et interprétés diffère aussi considérablement d'un État membre à l'autre.

En raison de la grande variété des systèmes d'aide juridictionnelle et de la nécessité de veiller au caractère proportionné de toute mesure prise, notamment en période de difficultés économiques et financières, cette question est abordée dans une recommandation. Cette dernière prévoit des critères objectifs communs à prendre en considération lors de l'évaluation de l'admissibilité à l'aide juridictionnelle. Elle précise le cadre d'évaluation développé dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et préconise la convergence entre les différents systèmes juridiques en vue de renforcer la confiance mutuelle.

- *Assurer la qualité et l'efficacité des services d'aide juridictionnelle*

La Cour européenne des droits de l'homme a déclaré que l'obligation faite à l'État de fournir une assistance juridique gratuite n'était pas remplie par la simple désignation d'un avocat rémunéré à l'aide de fonds publics<sup>34</sup>. L'État doit faire en sorte que l'assistance apportée par l'avocat soit concrète et effective. À cette fin, la recommandation invite les États membres à mettre en place des mécanismes visant à assurer des services d'aide juridictionnelle de grande qualité, à promouvoir des systèmes d'accréditation des avocats et à fournir une formation professionnelle continue aux professionnels et avocats chargés de l'aide juridictionnelle. La mise en œuvre de cette recommandation améliorera la qualité et l'efficacité des services d'aide juridictionnelle et renforcera la confiance mutuelle dans les systèmes judiciaires des autres États membres.

Pour soutenir les effets et l'application de la recommandation, la Commission fera appel au groupe d'experts sur la coopération judiciaire en matière pénale existant, qui pourra l'aider à élaborer des lignes directrices pour l'application de la recommandation et faciliter l'échange de bonnes pratiques entre les États membres. La Commission évaluera dans quelle mesure les États membres ont pris les mesures nécessaires pour donner effet à la recommandation quatre ans après sa publication et, si nécessaire, proposera des mesures législatives afin de renforcer le droit à l'assistance juridictionnelle dans les procédures pénales.

#### 4. CONCLUSION

Ce train de mesures fixe des normes minimales communes pour l'exercice du droit à un procès équitable dans l'Union européenne, contribuant ainsi à la réalisation du programme de la Commission relatif aux droits procéduraux. Associées à l'éventail complet des instruments mis en place pour faire de la coopération judiciaire transfrontière une réalité dans un climat de

---

<sup>34</sup> Cour européenne des droits de l'homme, affaire *Pavlenko c. Russie*, requête n° 42371/02, arrêt du 4 octobre 2010, point 99.

confiance mutuelle, ces mesures favorisent, grâce aux normes minimales communes qu'elles établissent, le développement de l'espace européen de liberté, de sécurité et de justice.

Le nouveau régime mis en place par le traité de Lisbonne entrera pleinement en vigueur prochainement. Le régime transitoire prévu par le traité dans le domaine de la justice et des affaires intérieures (couvert par l'ancien «troisième pilier») prendra fin le 30 novembre 2014. À compter de cette date, la Commission disposera de pouvoirs d'exécution sur l'ensemble de l'acquis «justice et affaires intérieures», et la Cour de justice de l'Union européenne sera pleinement compétente pour les instruments de reconnaissance mutuelle antérieurs au traité de Lisbonne. Cette évolution, conjuguée à la création d'un parquet à l'échelle de l'UE pour lutter contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE, modifiera le paysage de l'espace européen de justice pénale.

Elle devrait se traduire, en raison de l'internationalisation de la criminalité, par une augmentation des demandes d'enquêtes et d'exécution de décisions de justice en matière pénale dans toute l'UE résultant de la mise en œuvre des nombreuses mesures de reconnaissance mutuelle. Il est donc d'autant plus justifié d'avancer dans la réalisation du programme européen relatif aux droits procéduraux en adoptant rapidement ce nouveau train de mesures.

À plus long terme, ce cadre de droits procéduraux au niveau de l'UE sera transposé dans le droit national. Son incidence sur le respect du droit à un procès équitable dans la pratique devra être soigneusement évaluée et toutes les lacunes, recensées, éventuellement dans la perspective de l'élaboration d'une proposition consolidée sur les droits constitutifs du procès équitable.