



N° 2256

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2014

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

SUR les propositions de directive relatives aux garanties procédurales en faveur des enfants soupçonnés ou poursuivis, à l'aide juridictionnelle provisoire et au renforcement de certains aspects de la présomption d'innocence et du droit d'assister à son procès dans le cadre des procédures pénales,

ET PRÉSENTÉ

PAR M^{me} Marietta KARAMANLI

Députée

⁽¹⁾ La composition de cette Commission figure au verso de la présente page.

La Commission des affaires européennes est composée de : M^{me} Danielle AUROI, présidente ; M^{mes} Marietta KARAMANLI, MM. Jérôme LAMBERT, Pierre LEQUILLER, vice-présidents ; MM. Christophe CARESCHE, Philip CORDERY, M^{me} Estelle GRELIER, M. André SCHNEIDER, secrétaires ; MM. Ibrahim ABOUBACAR, Jean-Luc BLEUNVEN, Jean-Jacques BRIDEY, M^{mes} Isabelle BRUNEAU, Nathalie CHABANNE, MM. André CHASSAIGNE, Jacques CRESTA, M^{me} Seybah DAGOMA, MM. Yves DANIEL, Bernard DEFLESSELLES, M^{me} Sandrine DOUCET, M. William DUMAS, M^{me} Marie-Louise FORT, MM. Yves FROMION, Hervé GAYMARD, Jean-Patrick GILLE, M^{me} Chantal GUITTET, MM. Razy HAMMADI, Michel HERBILLON, Laurent KALINOWSKI, Marc LAFFINEUR, Charles de LA VERPILLIÈRE, Christophe LÉONARD, Jean LEONETTI, Arnaud LEROY, M^{me} Audrey LINKENHELD, MM. Lionnel LUCA, Philippe Armand MARTIN, Jean-Claude MIGNON, Jacques MYARD, Michel PIRON, Joaquim PUEYO, Didier QUENTIN, Arnaud RICHARD, M^{me} Sophie ROHFRICTSCH, MM. Jean-Louis ROUMEGAS, Rudy SALLES, Gilles SAVARY.

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE DU RAPPORT	5
INTRODUCTION	7
I. LA PROPOSITION DE DIRECTIVE RELATIVE AUX GARANTIES PROCÉDURALES POUR LES ENFANTS SOUPÇONNÉS OU POURSUIVIS DANS LE CADRE DE PROCÉDURES PÉNALES	10
A. LA PROPOSITION DE DIRECTIVE	11
1. Le champ d’application (article 2).....	11
2. La proposition de directive garantit des droits importants aux mineurs ainsi qu’aux titulaires de l’autorité parentale.....	12
B. PLUSIEURS POINTS DEVRONT FAIRE L’OBJET D’UNE ATTENTION PARTICULIÈRE	16
1. L’assistance d’un avocat.....	16
2. Le remboursement par le mineur condamné de certains coûts de procédure (article 21).....	18
II. LA PROPOSITION DE DIRECTIVE RELATIVE À L’AIDE JURIDICTIONNELLE PROVISOIRE POUR LES SUSPECTS ET LES PERSONNES POURSUIVIES PRIVÉS DE LIBERTÉ	19
A. LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DE LA PROPOSITION DE DIRECTIVE	27
1. Le champ d’application de la mesure serait restreint à l’aide juridictionnelle d’urgence.....	27
2. L’aide juridictionnelle dans le cadre du mandat d’arrêt européen.....	30
B. LES QUESTIONS SOULEVÉES	31
1. Un champ d’application restreint.....	31
2. La recommandation n’aura pas de valeur juridique contraignante.....	33
III. LA PROPOSITION DE DIRECTIVE RELATIVE AU RENFORCEMENT DE CERTAINS ASPECTS DE LA PRÉSOMPTION D’INNOCENCE ET DU DROIT D’ASSISTER À SON PROCÈS DANS LES PROCÉDURES PÉNALES	34

A. LA PRÉSUMPTION D'INNOCENCE	35
1. L'interdiction de porter des accusations publiques avant condamnation	35
2. La charge de la preuve et le niveau de preuve requis	37
3. Le droit de ne pas s'incriminer soi-même, le droit de ne pas coopérer et le droit de conserver le silence	39
B. LE DROIT D'ASSISTER À SON PROCÈS.....	40
CONCLUSION	43
TRAVAUX DE LA COMMISSION	45
PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE	49
ANNEXE	53
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA RAPPORTEURE	55

SYNTHÈSE DU RAPPORT

La Commission européenne a déposé le 27 novembre 2013, dans le cadre de la feuille de route sur les garanties procédurales en matière pénale du 4 décembre 2009 et du programme de Stockholm, un ensemble de trois propositions de directive relatives :

- au renforcement de certains aspects de la présomption d'innocence et du droit d'assister à son procès dans le cadre des procédures pénales ;

- à la mise en place de garanties procédurales en faveur des enfants soupçonnés ou poursuivis dans le cadre des procédures pénales ;

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

Ces trois textes importants visent à établir des règles minimales afin de renforcer la confiance mutuelle dans le cadre de la coopération judiciaire pénale.

Si ces propositions doivent être soutenues dans leur ensemble, un certain nombre d'insuffisances et de difficultés doivent également être relevées. Le présent rapport examine les propositions de directive ainsi que les principales avancées qu'elles proposent de mettre en œuvre.

S'agissant de la proposition de directive relative aux garanties procédurales en faveur des mineurs, il conviendra de relever qu'aucune disposition n'encadre la mise en œuvre de l'aide juridictionnelle, alors même qu'elle constitue un élément indissociable du droit d'accès à l'avocat qu'il est proposé de renforcer. Par ailleurs, la disposition relative au remboursement de certains frais par les mineurs en cas de condamnation définitive ne peut être soutenue.

En ce qui concerne la proposition de directive relative à l'aide juridictionnelle, son champ d'application apparaît trop restreint pour permettre une harmonisation suffisante et le choix de proposer un texte distinct de la directive relative au droit d'accès à un avocat doit une nouvelle fois être dénoncé.

Enfin, la proposition relative au renforcement de la présomption d'innocence devra bien tenir compte des différents systèmes et traditions juridiques des États membres, conformément au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, notamment s'agissant de la notion de doute raisonnable. La proposition devrait également être cohérente avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

La Commission européenne a déposé le 27 novembre 2013, dans le cadre de la feuille de route sur les garanties procédurales en matière pénale du 4 décembre 2009 et du programme de Stockholm, trois textes (assortis de deux recommandations) :

– une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil portant renforcement de certains aspects de la présomption d'innocence et du droit d'assister à son procès dans le cadre des procédures pénales (COM(2013) 821 final) ;

– une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la mise en place de garanties procédurales en faveur des enfants soupçonnés ou poursuivis dans le cadre des procédures pénales (COM(2013) 822 final) ;

– une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'aide juridictionnelle provisoire pour les suspects et les personnes poursuivies privés de liberté, ainsi que l'aide juridictionnelle dans le cadre des procédures relatives au mandat d'arrêt européen (COM(2013) 824 final).

Deux recommandations du 27 novembre 2013 sont jointes à cet ensemble de trois textes, la première relative à des garanties procédurales en faveur des personnes vulnérables soupçonnées ou poursuivies dans le cadre des procédures pénales (C(2013) 8178 final) et la seconde relative au droit à l'aide juridictionnelle accordé aux personnes soupçonnées ou poursuivies dans le cadre de procédures pénales (C(2013) 8179 final).

Les deux dernières propositions de directive et les deux recommandations s'inscrivent dans le cadre de la feuille de route relative aux garanties procédurales en matière pénale du 4 décembre 2009 ⁽¹⁾, qui prévoyait l'adoption de six mesures (mesures A à F), parmi lesquelles trois directives déjà adoptées sont en voie de transposition :

(1) *Résolution du Conseil du 30 novembre 2009 relative à la feuille de route visant à renforcer les droits procéduraux des suspects ou des personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales.*

– la première mesure, portant sur les droits à la traduction et à l'interprétation dans les procédures pénales, a fait l'objet de la directive 2010/64/UE du 20 octobre 2010 ⁽¹⁾ ;

– la deuxième mesure, relative au droit à l'information des suspects et des personnes poursuivies, a fait l'objet de la directive 2012/13/UE du 22 mai 2012 ⁽²⁾ ;

– la troisième et la quatrième mesures, relatives respectivement à l'accès à l'avocat et à l'aide juridictionnelle, d'une part, et aux communications avec les tiers, d'autre part, ont donné lieu à la directive 2013/48/UE du 22 octobre 2013 ⁽³⁾ ;

Mesure C : Assistance d'un conseiller juridique et aide juridictionnelle

Pour le suspect ou la personne poursuivie dans le cadre d'une procédure judiciaire, le droit à l'assistance juridique (par l'intermédiaire d'un conseiller) au stade le plus précoce et le plus opportun de la procédure est fondamental afin de garantir l'équité de la procédure ; le droit à l'aide juridictionnelle devrait garantir un accès effectif au droit à l'assistance juridique.

Mesure D : Communication avec les proches, les employeurs et les autorités consulaires

Une personne suspectée ou poursuivie qui fait l'objet d'une mesure privative de liberté est informée sans tarder qu'elle est en droit d'aviser au moins une personne, telle qu'un membre de la famille ou un employeur, de sa privation de liberté, pour autant que cette mesure ne compromette pas le bon déroulement de la procédure pénale. En outre, une personne suspectée ou poursuivie qui fait l'objet d'une mesure privative de liberté dans un État autre que l'État dont elle est ressortissante est informée qu'elle est en droit d'aviser les autorités consulaires compétentes de sa privation de liberté.

(1) Directive 2010/64/UE du 20 octobre 2010 relative au droit à l'interprétation et à la traduction dans le cadre des procédures pénales, examinée par la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale le 16 juin 2010, voir la communication de M. Guy Geoffroy, député, dans le rapport d'information déposé par la commission des affaires européennes du 8 juillet 2010 n° 2716 sur des textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution du 22 mai au 30 juin 2010, page 35.

(2) Directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012 relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales, examinée par la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale le 9 mars 2011, voir la communication de M. Guy Geoffroy, député, dans le rapport d'information déposé par la commission des affaires européennes du 13 avril 2011 n° 3327 sur des textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution du 12 février au 11 avril 2011, page 49.

(3) Directive 2013/48/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales et des procédures relatives au mandat d'arrêt européen, au droit d'informer un tiers dès la privation de liberté et au droit des personnes privées de liberté de communiquer avec des tiers et avec les autorités consulaires, examinée par la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale le 6 mars 2012, voir le rapport d'information du 6 mars 2012 n° 4448 de M. Guy Geoffroy et de M^{me} Marietta Karamanli, députés, « Le droit d'accès à l'avocat, une question fondamentale ; une proposition de directive fondamentalement insatisfaisante ».

Source : extrait de la feuille de route visant à renforcer les droits procéduraux des suspects ou des personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales du 4 décembre 2009.

– la cinquième mesure porte sur les garanties particulières pour les suspects ou personnes poursuivies qui sont vulnérables. Elle fait l’objet de la présente proposition de directive et de la recommandation adjointe ;

Mesure E : Garanties particulières pour les suspects ou personnes poursuivies qui sont vulnérables

Afin de garantir l’équité de la procédure, 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.

Source : extrait de la feuille de route visant à renforcer les droits procéduraux des suspects ou des personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales du 4 décembre 2009.

– la sixième mesure prévoyait la publication d’un livre vert sur la détention provisoire (*Renforcer la confiance mutuelle dans l’espace judiciaire européen – Livre vert sur l’application de la législation de l’UE en matière de justice pénale dans le domaine de la détention* ; COM (2011) 327 final du 14 juin 2011).

La proposition de directive portant renforcement de certains aspects de la présomption d’innocence et du droit d’assister à son procès dans le cadre des procédures pénales (COM(2013) 821 final) ne fait pas partie des mesures prévues par la feuille de route mais trouve son origine dans le programme de Stockholm qui a dressé les priorités de l’espace de liberté, de sécurité et de justice pour les années 2010 à 2014.

Il convient en premier lieu de souligner les évolutions majeures apportées par les textes déjà adoptés, et leur impact direct sur la procédure pénale française.

Le programme de rapprochement des législations pénales nationales en cours de réalisation est sans précédent et n’a été possible que grâce au traité de Lisbonne, qui a permis de mettre fin au principe de l’adoption des textes à l’unanimité en matière de coopération judiciaire pénale.

Le projet de loi transposant la directive 2012/13/UE du 22 mai 2012 et une partie de la directive 2013/48/UE du 22 octobre 2013 ⁽¹⁾ a été définitivement adopté le 15 mai 2014 par l’Assemblée nationale. Il a notamment pour objet de créer le statut du suspect libre ainsi que de définir les droits attachés à ce statut et de renforcer le droit à l’information des personnes privées de liberté.

(1) *Projet de loi portant transposition de la directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012 relative au droit à l’information dans le cadre des procédures pénales, voir le rapport n° 1895 de M^{me} Cécile Untermaier, députée, fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l’administration générale de la République.*

Il convient toutefois en second lieu de remarquer que les négociations menées sont marquées par une approche anglo-saxonne du droit pénal et que des questions relatives à ce type de droit sont débattues, telles que l'admissibilité de la preuve quand la procédure française est fondée sur le principe de la liberté de la preuve ou encore la notion de doute raisonnable quant à la culpabilité alors que le droit français est fondé sur l'intime conviction du juge et des jurés.

Le caractère très inspiré de la *Common law* des concepts proposés est notamment visible ici dans la proposition de directive relative à la présomption d'innocence. Le statut de la personne soupçonnée et les droits attachés à ce statut, tel qu'il ressortait de la proposition de directive relative à l'accès à l'avocat et qui n'existait à l'époque pas en tant que tel en France, est un autre exemple.

Les négociations au niveau européen ont bien progressé sur la proposition de directive relatives aux garanties procédurales pour les mineurs, pour laquelle une approche générale a été obtenue au cours du Conseil justice et affaires intérieures des 5 et 6 juin 2014. Cette proposition a fait l'objet d'une approbation sous réserve par la Commission des affaires européennes lors de sa réunion du 28 mai 2014 (approbation sous réserve des évolutions du texte au Conseil et d'un réexamen des questions d'applicabilité effective qu'il pose, en lien avec la négociation de la directive relative à l'aide juridictionnelle).

La rapporteure propose d'examiner, en premier lieu, la proposition de directive relative aux garanties procédurales pour les mineurs, en deuxième lieu, la proposition de directive concernant l'aide juridictionnelle provisoire et en troisième et dernier lieu la proposition de directive relative à la présomption d'innocence.

I. LA PROPOSITION DE DIRECTIVE RELATIVE AUX GARANTIES PROCÉDURALES POUR LES ENFANTS SOUPÇONNÉS OU POURSUIVIS DANS LE CADRE DE PROCÉDURES PÉNALES

Selon la Commission européenne, environ un million de mineurs sont confrontés chaque année à la justice pénale au sein de l'Union européenne (soit 12 % du total de la population européenne confrontée à la justice pénale). Les statistiques présentées datent de 2008 et font état d'une estimation de 1,086 million de mineurs ayant eu un contact formel avec la police en 2008 dans l'Union (27 États membres), de 14 000 mineurs (chiffre estimé) qui seraient détenus en détention provisoire avant leur procès et de 719 000 mineurs (chiffre estimé) en jugement.

La proposition de directive examinée vise à définir un socle de garanties procédurales communes à tous les États membres de l'Union européenne pour les mineurs qui sont soupçonnés ou poursuivis dans le cadre d'une procédure pénale ou qui font l'objet d'un mandat d'arrêt européen.

Elle est accompagnée d'une recommandation relative aux garanties procédurales accordées aux autres personnes vulnérables, l'étude d'impact réalisée par la Commission européenne ⁽¹⁾ ayant souligné la difficulté de définir la notion d'adultes vulnérables et ayant exclu toute mesure juridiquement contraignante dans ce domaine ⁽²⁾.

Cette recommandation consacre le droit pour les personnes vulnérables d'être associées à l'exercice de leurs droits procéduraux, compte tenu de leur aptitude à comprendre et à participer effectivement à la procédure.

Dans cet objectif, elle consacre des principes (non-discrimination, présomption de vulnérabilité) et des droits spécifiques (droit à l'information dans un format accessible aux personnes concernées, information du représentant légal ou d'un adulte approprié, droit d'accès à un avocat sans possibilité de renonciation, droit à une assistance médicale, enregistrement des interrogatoires, aménagements particuliers en cas de privation de liberté, protection de la vie privée).

La présente proposition de directive est fondée sur l'article 82, paragraphe 2, point b du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui permet au Parlement européen et au Conseil, statuant par voie de directives conformément à la procédure législative ordinaire, d'établir des règles minimales portant sur les droits des personnes dans la procédure pénale. Ces règles doivent tenir compte des différences entre les traditions et les systèmes juridiques des États membres.

A. LA PROPOSITION DE DIRECTIVE

1. Le champ d'application (article 2)

La proposition de directive concerne les enfants, définis comme des personnes âgées de moins de 18 ans – et donc des « mineurs » au sens du droit français – faisant l'objet d'une procédure pénale ou d'un mandat d'arrêt européen.

Alors que la proposition de la Commission européenne prévoyait que la directive s'applique dès le moment où le mineur concerné se trouve soupçonné d'avoir commis une infraction, le texte tel qu'amendé lors des discussions au Conseil dispose que la directive s'applique à partir du moment où le mineur est informé qu'il est soupçonné d'avoir commis un délit.

La proposition initiale de la Commission européenne prévoyait que la directive s'applique aux mineurs devenus majeurs en cours de procédure (article 2, alinéa 3). Ce point a fait l'objet de vives discussions lors des réunions du groupe de travail. En effet, selon de nombreux États membres, il n'apparaît pas

(1) *Analyse d'impact accompagnant la proposition de mesures relatives à la mise en place de garanties particulières en faveur des enfants et des adultes vulnérables soupçonnés ou poursuivis dans le cadre des procédures pénales, SWD(2013) 480 final.*

(2) *Recommandation de la Commission européenne du 27 novembre 2013 relative à des garanties procédurales en faveur des personnes vulnérables soupçonnées ou poursuivies dans le cadre des procédures pénales (C(2013) 8178 final).*

indispensable de mettre en œuvre des garanties procédurales spécifiques pour des personnes devenues adultes, quel que soit l'âge auquel a débuté la procédure. Cette disposition est donc devenue facultative dans le dernier état du texte discuté au Conseil. En droit français, au contraire, les droits spécifiques aux mineurs s'appliquent tout au long de la procédure, lorsque la personne a atteint l'âge de 18 ans et y compris lorsque la procédure n'est pas susceptible d'aboutir à une sanction pénale.

Parallèlement, un nouvel alinéa a été ajouté à cet article 2 au Conseil, prévoyant que la directive ne s'applique qu'aux procédures strictement pénales et non pas aux autres procédures qui pourraient déboucher sur des mesures répressives envers les mineurs (par exemple, dans le cadre de sanctions administratives). Ces ajouts ne concernent pas directement la législation française au sein de laquelle ces procédures « para-pénales » ne sont pas développées, contrairement à d'autres pays comme l'Allemagne ⁽¹⁾.

Un nouvel alinéa a également été ajouté s'agissant des infractions mineures, selon lequel la directive ne s'appliquerait, lorsqu'une sanction peut être imposée par une autorité autre qu'une cour pénale ou lorsqu'aucune peine de prison n'est encourue, que devant la procédure devant une juridiction compétente en matière pénale. Dans tous les cas, la directive s'appliquerait en cas de privation de liberté. Ces dispositions sont identiques à celles prévues dans la directive relative à l'accès à un avocat. Sont notamment visées les infractions routières.

2. La proposition de directive garantit des droits importants aux mineurs ainsi qu'aux titulaires de l'autorité parentale

La présente proposition complète et précise les modalités d'application aux mineurs de droits déjà prévus par le droit de l'Union européenne. Elle crée également de nouveaux droits spécifiques à ceux-ci.

Elle prévoit :

– le droit à l'information. En plus des informations prévues par la directive 2012/13/UE ⁽²⁾, des informations devront être transmises aux mineurs sur les droits spécifiques que leur confère la proposition de directive (droit à une évaluation personnalisée, droit à une protection de la vie privée, droit d'assister aux audiences, droit à la liberté et à un traitement particulier en détention, qui ne figurent pas parmi les droits actuellement notifiés aux mineurs en cause mineurs en droit français). Les personnes auditionnées ont souligné l'impact prévisible de ces dispositions pour les services enquêteurs ;

– le droit à l'assistance d'un avocat (article 6) – cf. infra ;

(1) Procédure appelée « *Ordnungswidrigkeit* » en Allemagne qui est une contravention de nature administrative mais dont la contestation relève d'une juridiction pénale.

(2) Directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012 relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales.

– le droit de faire l’objet d’une évaluation personnalisée (article 7). La proposition de directive dispose que les États membres « *veillent à la prise en compte des besoins spécifiques des enfants en matière de protection, d’éducation, de formation et d’insertion sociale* » et font pour cela l’objet d’une évaluation personnalisée, menée à un stade approprié de la procédure et avant la mise en accusation. Cette évaluation personnalisée, à laquelle le mineur doit être étroitement associé, doit notamment tenir compte de sa personnalité, de sa maturité et de son origine familiale et sociale. L’étendue et le degré de l’évaluation personnalisée pourraient varier selon les circonstances de l’espèce, la gravité de l’infraction alléguée et la peine encourue et selon que l’enfant a déjà retenu l’attention des autorités compétentes dans une procédure pénale ou non. En droit français, l’évaluation du mineur doit être faite avant le jugement ;

– le droit d’être examiné par un médecin (article 8). Alors que la proposition de la Commission européenne prévoyait un examen médical systématique, le texte négocié au Conseil ne le prévoit que si l’état psychologique ou physique du mineur le justifie, ou sur demande du mineur, de son avocat ou du titulaire de l’autorité parentale. Cette demande pourrait être refusée s’il est évident qu’elle a été formulée à la seule fin de retarder la procédure pénale ou si elle est contraire à l’intérêt du mineur. En France, l’examen par un médecin est obligatoire pour les mineurs placés en garde à vue s’ils ont entre treize et seize ans. Pour les mineurs de plus de seize ans, c’est le représentant légal qui peut effectuer la demande ;

– le droit à la liberté (article 10). Les États membres doivent s’assurer que « *les enfants ne soient privés de liberté avant leur condamnation qu’à titre de mesure de dernier ressort et pendant une durée appropriée aussi brève que possible* ». Toute mesure de détention devrait faire l’objet d’un réexamen périodique par un tribunal. L’article 11 de la proposition de la Commission européenne prévoit également que les autorités compétentes aient, à chaque fois que c’est possible, recours à des mesures alternatives à la privation de liberté. Ces deux articles ont été fusionnés dans le texte négocié au Conseil ;

– le droit à un traitement particulier en cas de privation de liberté (article 12). Les États membres doivent « *veiller à ce que les enfants soient détenus séparément des adultes, à moins qu’il ne soit considéré dans l’intérêt supérieur de l’enfant de ne pas procéder de la sorte* ». Lorsqu’un mineur placé en détention atteint la majorité, les États membres devraient prévoir la possibilité pour la personne concernée de poursuivre sa détention séparément des adultes si cela est justifié compte tenu de sa situation personnelle. Le texte négocié au Conseil prévoit la possibilité que des mineurs puissent éventuellement être détenus avec des jeunes majeurs. Par ailleurs, il précise que l’article 12 ne concerne que la phase de détention avant tout jugement définitif, alors que la Commission européenne souhaitait qu’il s’applique tant au cours de la procédure pénale qu’à la phase d’exécution des peines. Une telle extension ne rentrerait pourtant pas, selon les États membres, dans le champ de l’article 82, paragraphe 2 du TFUE. Le service juridique du Conseil a été saisi sur cette question mais n’a pas rendu son

avis à ce jour. En droit français, le détenu qui atteint 18 ans peut être maintenu en quartier mineur mais avec une interdiction de contact avec les prévenus de moins de 16 ans (article R 57-9-11 du code de procédure pénale). Après cet âge, il doit intégrer un établissement pour majeurs, tout en bénéficiant d'un régime particulier et individualisé et en principe d'un isolement de nuit (article D521 du code de procédure pénale) ;

– le droit à la protection de la vie privée (article 14). Alors que le texte de la Commission européenne prévoyait que « *les États membres veillent à ce que les procédures pénales concernant des enfants aient lieu à huis clos* », à moins que des circonstances exceptionnelles ne justifient une dérogation à ce principe, la question de la publicité des procès n'a pas été reprise par le Conseil, dont le texte prévoit simplement que les États membres doivent prendre des mesures appropriées afin de protéger la vie privée de l'enfant, et notamment veiller à la protection des enregistrements réalisés lors des interrogatoires ;

– le droit des mineurs d'assister aux audiences du procès consacrées à l'examen de leur culpabilité (article 16) ;

– le droit à l'aide juridictionnelle (article 18). Le texte négocié au Conseil dispose que la directive s'applique sans préjudice des dispositions du droit national relatif à l'aide juridictionnelle, qui doit être appliqué dans le respect de la Charte européenne des droits fondamentaux et de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme. Il convient de relever que le texte tel qu'il est rédigé à l'issue des négociations au Conseil est en retrait par rapport à la proposition de la Commission européenne, selon laquelle les États membres devaient veiller « *à ce que leur législation nationale en matière d'aide juridictionnelle garantisse l'exercice effectif du droit d'accès à un avocat* ». Par ailleurs, la proposition de directive relative à l'aide juridictionnelle provisoire a un champ d'application restreint aux personnes privées de liberté et ne contient pas de dispositions particulières pour les mineurs.

Par ailleurs, la proposition de directive présentée par la Commission européenne prévoit que l'interrogatoire des mineurs devrait systématiquement faire l'objet d'un enregistrement audiovisuel, à moins qu'un tel enregistrement ne soit disproportionné au regard de la complexité de l'affaire, de la gravité de l'infraction alléguée et de la sanction encourue (article 9). En droit français, l'enregistrement est obligatoire pour tout interrogatoire de mineur placé en garde à vue et, devant le juge, pour tout interrogatoire criminel⁽¹⁾. La proposition de directive conduirait donc à une extension très significative des procédures d'enregistrement en France (auditions libres, interrogatoires menés dans le cabinet du juge d'instruction ou du juge des enfants). Cette extension est apparue peu pertinente aux services enquêteurs et magistrats interrogés par la rapporteure, notamment lorsqu'est exigée la présence de l'avocat.

(1) Article 4 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, prévoyant que « les interrogatoires des mineurs placés en garde à vue visés à l'article 64 du code de procédure pénale font l'objet d'un enregistrement audiovisuel » (article 4, 6^e paragraphe).

Au Conseil, ce principe d'enregistrement a été restreint et renversé : les interrogatoires des seuls mineurs privés de liberté devraient être enregistrés si cela se révèle proportionné au vu de la complexité du cas, de la gravité de l'infraction et de la peine encourue. L'enregistrement audiovisuel ne serait pas obligatoire en cas de présence de l'avocat du mineur. Les autres interrogatoires pourraient être enregistrés. Une dérogation est également prévue dans le cas où des problèmes techniques rendraient impossible un tel enregistrement, si l'interrogatoire se révélait nécessaire pour protéger une personne ou pour éviter de mettre en péril le déroulement de la procédure pénale.

La proposition de directive dispose également que les États membres doivent veiller à ce que les procédures pénales concernant des mineurs soient traitées d'urgence et avec toute la diligence requise (article 13).

Un enfant faisant l'objet d'un mandat d'arrêt européen devrait bénéficier, dès son arrestation, des droits prévus par la proposition de directive (article 17).

Une clause de non-régression est prévue par l'article 22 : aucune disposition de la directive ne saurait être interprétée comme limitant les droits et les garanties procédurales consacrées par le droit international ou par le droit de tout État membre prévoyant un niveau de protection plus élevé.

Des droits sont également prévus pour les titulaires de l'autorité parentale.

L'article 5 prévoit que les États membres transmettent les mêmes informations que celles prévues à l'article 4 aux titulaires de l'autorité parentale.

Ce droit a été limité au Conseil : lorsque le droit d'information des titulaires de l'autorité parentale est contraire aux intérêts de l'enfant, pourrait nuire au déroulement de la procédure pénale ou qu'il est impossible de joindre ceux-ci, l'information devrait être transmise à un adulte approprié désigné par le mineur ou par une autorité compétente. Il conviendrait de préciser qui décide de l'existence d'une contradiction entre l'avis au représentant légal et l'intérêt supérieur de l'enfant, qui désigne la personne à aviser et selon quels critères.

Alors que le texte proposé par la Commission européenne prévoit le droit pour le titulaire de l'autorité parentale d'assister aux audiences (article 15), le texte issu des négociations au Conseil consacre un droit pour le mineur à être accompagné par un adulte aux audiences. Cet adulte pourrait ne pas être le titulaire de l'autorité parentale.

Par ailleurs, la proposition de directive dispose que les États membres doivent veiller à ce que les professionnels traitant de ces affaires (services judiciaires, répressifs, pénitentiaires, avocats) bénéficient d'une formation particulière en ce qui concerne les droits des mineurs, les techniques d'interrogatoire appropriées et la psychologie de l'enfant.

B. PLUSIEURS POINTS DEVRONT FAIRE L'OBJET D'UNE ATTENTION PARTICULIÈRE

1. L'assistance d'un avocat

Le texte proposé par la Commission européenne prévoit à son article 6 un « droit à l'assistance obligatoire d'un avocat » :

« Les États membres veillent à ce que les enfants soient assistés d'un avocat tout au long de la procédure pénale, conformément aux dispositions de la directive 2013/48/UE. Il ne peut être renoncé au droit d'accès à un avocat. »

Le droit d'accès à un avocat s'applique également aux procédures pénales susceptibles d'aboutir au classement définitif de l'affaire par le procureur, une fois que l'enfant s'est conformé à certaines conditions. »

Le considérant 16 de la proposition de directive dispose en effet que « les enfants ne devraient pas pouvoir renoncer à leur droit d'accès à un avocat, parce qu'ils ne sont pas à même de comprendre et de suivre parfaitement la procédure pénale. La présence ou l'assistance d'un avocat devrait dès lors être obligatoire pour les enfants ».

Ces dispositions recourent celles de la recommandation de la Commission européenne du 27 novembre 2013, dont l'article 11 prévoit que :

« Si une personne vulnérable est inapte à comprendre et à suivre la procédure, elle ne devrait pas pouvoir renoncer au droit d'accès à un avocat prévu par la directive 2013/48/UE. »

Ces dispositions ont été entièrement modifiées lors des négociations au sein du groupe de travail du Conseil.

Dans le dernier état du texte, l'article 6 prévoit que les règles fixées par la directive 2013/48/UE relative au droit d'accès à un avocat doivent être appliquées aux mineurs.

Cette directive consacre à son article 3 le droit d'accès à un avocat pour les suspects et les personnes poursuivies (droit d'accès à un avocat avant d'être interrogé par la police ou une autorité judiciaire, lors de certaines mesures d'enquête ou de collecte de preuves, telles que les reconstitutions ou les confrontations, ainsi qu'en cas de privation de liberté). Le droit d'accès à un avocat comprend notamment le droit de rencontrer l'avocat en privé et de communiquer avec lui, avant d'être interrogé par la police ou par une autre autorité répressive ou judiciaire, ainsi que le droit à la présence de l'avocat et à la participation effective de celui-ci aux interrogatoires.

L'article 9 de cette directive prévoit toutefois une possibilité de renonciation à ce droit.

Un nouvel article 6a relatif à l'assistance par un avocat a été ajouté au Conseil.

Ce nouvel article prévoit que les États membres doivent s'assurer que les mineurs qui ont un droit d'accès à un avocat en application de l'article 6, c'est à dire, par renvoi, en application de la directive 2013/48/UE précitée, sont obligatoirement assistés par un avocat :

– lorsqu'ils sont interrogés par la police ou par des autorités judiciaires (donc dans le cas des auditions libres), y compris lors du procès, à moins que cela ne soit disproportionné au regard de la complexité de l'affaire, de la gravité de l'infraction alléguée et de la sanction encourue. Ces trois notions n'étant pas définies précisément dans la proposition de directive, une marge de manœuvre serait donc laissée aux États membres. Leur interprétation par chaque État sans un cadre commun précis pose à la fois un problème de principe et une question quant à l'harmonisation supposée obtenue ;

– lorsqu'il y a privation de liberté (donc dans le cas de la garde à vue ou de la retenue pour les mineurs âgés de 10 à 13 ans), à moins que celle-ci ne soit très courte. Il appartiendrait aux États membres de définir le caractère très bref de la privation de liberté mais un considérant précise qu'il s'agit par exemple du temps nécessaire pour remettre un enfant à ses parents.

L'adoption de telles dispositions induirait d'importants changements dans le droit pénal français, notamment en ce qui concerne la garde à vue. En effet, en dehors du cas spécifique des mineurs de dix à treize ans placés en retenue, à titre exceptionnel, en application du I de l'article 4 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, le droit actuellement en vigueur ne prévoit pas d'obligation de faire appel à un avocat lors d'une audition libre ou d'une garde à vue pour les mineurs. Selon les estimations du ministère de l'intérieur, seulement 40 % à 50 % des personnes placées en garde à vue (mineurs et majeurs confondus) font aujourd'hui appel à un avocat. Le droit français prévoit par ailleurs que le mineur qui est poursuivi doit être assisté par un avocat, si nécessaire commis d'office (article 4-1 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 précitée).

Il convient également de relever les incidences financières potentielles de cette mesure, qui aurait notamment un impact sur le niveau de financement de l'aide juridictionnelle. Le coût lié à la présence obligatoire d'un avocat au cours des mesures de garde à vue a été évalué, selon les informations transmises à la rapporteure, à 16 millions d'euros par an.

Ce projet de texte affirmant des droits nouveaux ne prévoit malheureusement pas les mesures nécessaires à leur effectivité en matière d'aide juridictionnelle.

Lorsque le mineur doit être assisté par un avocat mais que celui-ci n'est pas présent, l'interrogatoire devrait être repoussé dans un délai « raisonnable »,

sauf dans des cas d'urgence particulière (lorsqu'il y a urgence à agir pour protéger la vie de quelqu'un ou si une action immédiate est nécessaire afin de ne pas mettre en péril la procédure pénale).

Le droit à l'assistance obligatoire d'un avocat a donc été assoupli au niveau du Conseil. Il conviendra de rester attentif à la portée donnée à ce droit au cours des négociations.

2. Le remboursement par le mineur condamné de certains coûts de procédure (article 21)

À la demande de certains États membres, une nouvelle disposition a été ajoutée à l'article 21 dans le dernier état du texte négocié au Conseil.

Cette disposition prévoit que les tribunaux puissent ordonner aux mineurs ayant été condamnés le remboursement des coûts résultant des examens médicaux, de l'évaluation personnalisée et des enregistrements audiovisuels (articles 7 à 9). Ce remboursement ne pourrait intervenir que s'il ne remet pas en cause le développement futur de l'enfant.

Une telle disposition semble inacceptable, notamment au regard du droit d'accès à la justice, et une attention particulière devra être accordée aux évolutions sur ce point lors de l'adoption de la proposition de texte au Conseil et de la discussion au Parlement européen.

Ces questions de financement devront également être abordées dans les débats autour de la proposition de directive relative à l'aide juridictionnelle.

Le Conseil national des barreaux, interrogé par la rapporteure, a émis des réserves importantes sur la proposition de directive. Il a jugé que l'application de la directive aux mineurs devenus majeurs en cours de procédure ne pouvait être une simple faculté pour les États membres mais devait être obligatoire. L'information des titulaires de l'autorité parentale devrait être immédiate et non pas rapide. Il s'oppose à ce que le mineur puisse ne pas être assisté d'un avocat en cas de privation de liberté « très courte » ou en cas d'interrogatoire par la police lorsque cela serait disproportionné au regard de la complexité de l'affaire, de la gravité alléguée de l'infraction ou de la sanction encourue, ce qui serait en contradiction avec la convention internationale des droits de l'enfant. Il s'oppose à la possibilité pour l'enfant de pouvoir renoncer à son droit d'être assisté par un avocat. Les possibilités de procéder à un interrogatoire après un report raisonnable, si l'avocat n'est pas présent et dans des circonstances exceptionnelles, doivent être rejetées. Le conseil national des barreaux rejette toute idée d'une évaluation personnalisée à « géométrie variable » selon la gravité de l'infraction et de la peine encourue et s'oppose à toute exception au principe d'une évaluation personnalisée. Il rejette l'idée que l'interrogatoire puisse ne pas être enregistré si l'interrogatoire est conduit en présence d'un avocat, qui est un conseil et non un témoin de l'interrogatoire. Enfin, le mineur ne devrait pas pouvoir être condamné

au paiement des frais liés aux examens médicaux, à l'évaluation personnalisée et à l'enregistrement audiovisuel en cas de condamnation, de tels frais relevant de la responsabilité de l'État.

Alors que le texte initial de la Commission européenne avait instauré un délai de transposition de la directive de 24 mois après sa publication, le texte négocié au Conseil l'a reporté à 36 mois.

La Commission des affaires européennes a approuvé la proposition d'acte communautaire au cours de sa réunion du 28 mai 2014, sous réserve des évolutions du texte au Conseil et d'un réexamen des questions d'applicabilité effective qu'il pose, en lien avec la négociation de la directive relative à l'aide juridictionnelle.

La proposition de directive a fait l'objet d'une orientation générale au Conseil Justice et affaires intérieures des 5 et 6 juin 2014.

Au Parlement européen, les travaux en commission (commission Libertés civiles, justice et affaires intérieures, la commission des affaires juridiques étant saisie pour avis) n'ont pas débuté. La rapporteure de la commission LIBE est M^{me} Caterina Chinnici.

Le trilogue devrait être mené dans les mois qui viennent.

II. LA PROPOSITION DE DIRECTIVE RELATIVE À L'AIDE JURIDICTIONNELLE PROVISoire POUR LES SUSPECTS ET LES PERSONNES POURSUIVIES PRIVÉS DE LIBERTÉ

La présente proposition de directive vise à définir un socle de garanties procédurales communes en matière d'aide juridictionnelle pour les personnes privées de liberté (suspects ou personnes poursuivies) dans le cadre d'une procédure pénale ou d'une demande de remise au titre d'un mandat d'arrêt européen.

Elle est accompagnée de la recommandation de la Commission européenne relative au droit à l'aide juridictionnelle accordé aux personnes soupçonnées ou poursuivies dans le cadre de procédures pénales (C(2013) 8179 final).

Comme il l'a été rappelé en introduction, cette proposition de directive a été faite dans le cadre de la feuille de route relative aux droits procéduraux du 4 décembre 2009.

La troisième et la quatrième mesures de cette feuille de route, relatives respectivement à l'accès à l'avocat et à l'aide juridictionnelle, d'une part, et aux

communications avec les tiers, d'autre part⁽¹⁾, ont donné lieu à la directive 2013/48/UE du 22 octobre 2013⁽²⁾.

Dans son étude d'impact (SWD(2013) 477 final, pages 13 et suivantes), la Commission européenne rappelle qu'elle avait souhaité dans un premier temps faire adopter, de façon urgente, la directive relative à l'accès à l'avocat, compte tenu des divergences d'interprétation des États membres de l'arrêt *Salduz contre Turquie* de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH, grande chambre, jugement du 27 novembre 2008). La Commission européenne avait notamment estimé qu'il serait plus difficile de faire adopter une législation européenne relative à l'aide juridictionnelle et qu'elle aurait besoin de davantage de temps pour réaliser les travaux préparatoires complexes. Elle rappelle toutefois que plusieurs États membres ont continuellement souligné au cours des négociations le caractère artificiel de la dissociation entre le droit d'accès à un avocat et l'aide juridictionnelle. La France était au premier rang des sept États membres qui se sont opposés au découplage des deux mesures. Cette critique a également été confirmée lors de la préparation de la présente proposition par la Commission européenne.

Dans leur rapport d'information du 6 mars 2012 n° 4448, M. Guy Geoffroy et M^{me} Marietta Karamanli, rapporteurs de la commission des affaires européennes, « *Le droit d'accès à l'avocat, une question fondamentale ; une proposition de directive fondamentalement insatisfaisante* », avaient souligné l'erreur que constituait le fait d'avoir dissocié la négociation relative à l'accès à l'avocat de celle relative à l'aide juridictionnelle, l'un ne pouvant s'entendre sans l'autre tendant à garantir l'effectivité des droits énoncés.

(1) *Mesure C : Assistance d'un conseiller juridique et aide juridictionnelle* : « Pour le suspect ou la personne poursuivie dans le cadre d'une procédure judiciaire, le droit à l'assistance juridique (par l'intermédiaire d'un conseiller) au stade le plus précoce et le plus opportun de la procédure est fondamental afin de garantir l'équité de la procédure; le droit à l'aide juridictionnelle devrait garantir un accès effectif au droit à l'assistance juridique. »

Mesure D : Communication avec les proches, les employeurs et les autorités consulaires : « Une personne suspectée ou poursuivie qui fait l'objet d'une mesure privative de liberté est informée sans tarder qu'elle est en droit d'aviser au moins une personne, telle qu'un membre de la famille ou un employeur, de sa privation de liberté, pour autant que cette mesure ne compromette pas le bon déroulement de la procédure pénale. En outre, une personne suspectée ou poursuivie qui fait l'objet d'une mesure privative de liberté dans un État autre que l'État dont elle est ressortissante est informée qu'elle est en droit d'aviser les autorités consulaires compétentes de sa privation de liberté. »

(2) *Directive 2013/48/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales et des procédures relatives au mandat d'arrêt européen, au droit d'informer un tiers dès la privation de liberté et au droit des personnes privées de liberté de communiquer avec des tiers et avec les autorités consulaires, examinée par la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale le 6 mars 2012, voir le rapport d'information du 6 mars 2012 n° 4448 de M. Guy Geoffroy et de M^{me} Marietta Karamanli, députés, « Le droit d'accès à l'avocat, une question fondamentale ; une proposition de directive fondamentalement insatisfaisante ».*

Extrait du rapport d'information du 6 mars 2012 n° 4448 de M. Guy Geoffroy et de M^{me} Marietta Karamanli, députés, « *Le droit d'accès à l'avocat, une question fondamentale ; une proposition de directive fondamentalement insatisfaisante* », page 29 :

« Le fait de disjoindre la question de l'aide juridictionnelle est apparu [selon la Commission européenne] comme la seule solution pour avancer sur un tel sujet.

Les rapporteurs jugent cette approche très théorique et tout à fait critiquable. La question de l'effectivité du droit d'accès à l'avocat peut difficilement être ainsi reportée à deux années. Il existera bien un décalage entre l'adoption de la proposition de directive relative à l'accès à l'avocat et l'adoption de la proposition de directive relative à l'aide juridictionnelle et il n'est pas du tout certain qu'une fois la première adoptée, vu son ampleur, un accord puisse se dégager au niveau européen sur l'aide juridictionnelle.

Les rapporteurs jugent logiquement qu'il n'est pas satisfaisant de chercher à fixer des standards élevés de protection des droits sans se poser la question de leur financement. La Commission européenne a disjoint la question de l'aide juridictionnelle de celle du droit d'accès à l'avocat, car il s'agit d'un sujet complexe qui devra faire l'objet d'un texte propre. Or, bien évidemment, l'un ne va pas sans l'autre, sauf à proclamer des droits théoriques dont on sait que les États membres n'auront pas les moyens de les mettre en pratique. »

La résolution européenne déposée par les rapporteurs puis adoptée par l'Assemblée nationale (résolution européenne n° 891 du 22 avril 2012 sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales et au droit de communiquer après l'arrestation) soulignait :

« L'Assemblée nationale, [...]

1. Rappelle que le droit d'accès à l'avocat constitue un élément fondamental des droits de la défense et souligne la nécessaire articulation des droits nationaux avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme et son évolution ;

2. Soutient pleinement les objectifs posés par la feuille de route visant à renforcer les droits procéduraux des suspects ou des personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales du 4 décembre 2009, intégrée au programme de Stockholm adopté le 11 décembre 2010 ;

3. Demande instamment que la Commission européenne traite conjointement le droit d'accès à l'avocat et l'accès à l'aide juridictionnelle, ce que la feuille de route précitée a prévu explicitement. Juge, à cet égard, que l'argument selon lequel la définition de normes minimales en matière d'aide

juridictionnelle sera complexe ne saurait prévaloir sur la nécessité de garantir un droit d'accès effectif à l'avocat ;

4. Regrette que la proposition de directive, qui requiert une étude d'impact détaillée portant, d'une part, sur ses conséquences sur l'équilibre général des systèmes pénaux des États membres et, d'autre part, sur son nécessaire financement en matière d'aide juridictionnelle, n'ait pas fait l'objet d'un travail préparatoire plus approfondi ; »

La rapporteure ne peut une nouvelle fois que regretter le processus en deux temps choisi par la Commission européenne.

La présente proposition de directive est fondée sur l'article 82, paragraphe 2, point b du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui permet, au Parlement européen et au Conseil, statuant par voie de directive, conformément à la procédure législative ordinaire, d'établir des règles minimales portant sur les droits des personnes dans la procédure pénale. Ces règles doivent tenir compte des différences entre les traditions et les systèmes juridiques des États membres.

Le droit à une aide juridictionnelle fait partie intégrante du droit à un recours effectif et à un procès équitable reconnu par l'article 47 (3) de la Charte européenne des droits fondamentaux, qui est juridiquement contraignante pour les États membres, (article 47 : droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial, paragraphe 3 : « *Une aide juridictionnelle est accordée à ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, dans la mesure où cette aide serait nécessaire pour assurer l'effectivité de l'accès à la justice*») et du droit à un procès équitable garanti par l'article 6 (3) (c) de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (article 6 : droit à un procès équitable, paragraphe 3 c : « *Tout accusé a droit notamment à [...] se défendre lui-même ou avoir l'assistance d'un défenseur de son choix et, s'il n'a pas les moyens de rémunérer un défenseur, pouvoir être assisté gratuitement par un avocat d'office, lorsque les intérêts de la justice l'exigent* »).

L'Assemblée générale des Nations Unies a également adopté, le 20 décembre 2012, des lignes directrices décrivant les principes fondamentaux sur lesquels devrait reposer tout régime d'aide juridictionnelle à tous les stades de la procédure ⁽¹⁾.

Toutefois, la garantie de ces droits fondamentaux est insuffisante, notamment parce que les jugements de la CEDH relèvent toujours d'un cas

(1) *Extrait : « Principe 1 : Droit à l'assistance juridique 14. Reconnaissant que l'assistance juridique constitue, à la fois, un élément essentiel de tout système de justice pénale efficace qui repose sur la primauté du droit, un fondement pour la jouissance d'autres droits, notamment le droit à un procès équitable, et une protection importante qui garantit l'équité fondamentale et la confiance du public dans la justice pénale. Les États doivent garantir le droit à l'assistance juridique dans leur système juridique national au plus haut niveau possible, y compris, le cas échéant, dans la constitution. »*

d'espèces et font l'objet d'interprétations différentes selon les États membres, et parce que, le nombre de condamnations financières répétitives par la CEDH le rappelle, il n'existe pas de mécanisme obligeant les États à modifier leur législation suite à une condamnation.

Il convient également de rappeler que la Charte européenne des droits fondamentaux ne s'applique aux États membres que lorsqu'ils appliquent le droit européen.

Une harmonisation européenne plus poussée apparaît indispensable pour renforcer la confiance mutuelle indispensable à la réalisation de l'espace de justice commun. La confiance mutuelle est en effet la base de la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires.

L'accès effectif à un avocat est également essentiel pour le respect de la présomption d'innocence et des droits de la défense énoncés par l'article 48 de la Charte européenne des droits fondamentaux.

L'étude d'impact présentée par la Commission européenne (SWD(2013) 477 final) souligne l'insuffisance d'accès à l'aide juridictionnelle (provisoire ou non) dans les procédures relatives au mandat d'arrêt européen dans les États membres d'émission et d'exécution du mandat. Il convient de souligner que l'article 6 de la CEDH ne s'applique pas aux procédures d'extradition. Tous les États membres ne prévoient pas d'accès à l'aide juridictionnelle pour les personnes dont la remise est demandée dans le cadre du mandat d'arrêt européen. En outre, la directive relative à l'accès à l'avocat prévoit le droit d'accès à un avocat dans l'État membre d'émission de l'arrêt (et non plus comme précédemment dans le seul État d'exécution) afin d'aider l'avocat de l'État d'exécution. La Commission européenne relève l'absence de droit à l'aide juridictionnelle, dans tous les États membres, dans l'État d'émission de l'arrêt pour faire le lien avec l'avocat dans l'État d'exécution, compte tenu du caractère nouveau du droit à l'avocat dans l'État membre d'émission.

En outre, un certain nombre d'États membres ne disposent pas d'un système national opérationnel pour garantir l'accès à un avocat aux tout premiers stades de la procédure.

Enfin, les critères d'admissibilité à un régime d'aide juridictionnelle varient fortement d'un État membre à un autre (divergences sur la notion de ressources suffisantes et sur celle de bien-fondé). Les États membres utilisent soit un critère de ressources (12 États membres selon l'étude d'impact) soit un critère d'intérêt pour la justice à fournir une aide juridictionnelle (3 États membres), soit un système combinant ces deux critères (12 États membres).

Le pourcentage de procédures pénales dans lesquelles les personnes bénéficient de l'aide juridictionnelle varie de 0,1 % à 73 % (avec une moyenne de 27 %) dans 27 États membres (hors Danemark).

En outre, les niveaux de rémunération accordés sont souvent très en-deçà de ceux pratiqués dans le secteur privé.

Enfin, de nombreux États ne sont pas en mesure d'assurer la qualité de l'aide juridictionnelle fournie (formation, qualification et accréditation de l'avocat). Dans de nombreux États membres, l'avocat peut ne pas disposer d'expérience ou d'une expérience très limitée en matière pénale. Il existe dans les deux tiers des États membres des régimes de contrôle de qualité des aides juridictionnelles (contrôle exercé par des associations professionnelles, l'État, les juridictions, revue par les pairs). Les obligations de formation sont jugées inexistantes ou trop minimales par la Commission européenne dans 18 États membres. En France, en application de l'article 91 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 portant application de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, les rétributions allouées pour les missions d'aide juridictionnelle en matière pénale peuvent être majorées dans une proportion maximum de 20 % au bénéfice des barreaux ayant souscrit des engagements d'objectifs assortis de procédures d'évaluation visant à assurer une meilleure organisation de la défense pénale⁽¹⁾. Ces engagements d'objectifs visent notamment les procédures d'examen de recrutement ou encore la formation continue afin d'améliorer la qualité de la défense pénale.

Le tableau suivant, extrait de l'étude d'impact, détaille les très grandes différences de montants et de cas couverts par l'aide juridictionnelle dans les différents États membres.

(1) « Ces engagements sont l'objet d'un protocole passé avec le tribunal de grande instance près lequel le barreau est établi. Les protocoles sont homologués par un arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice, qui fixe le montant de la majoration appliquée lors de la liquidation de la dotation annuelle. »

**DÉPENSES D'AIDE JURIDICTIONNELLE DANS LES ÉTATS MEMBRES ET % DE PERSONNES ACCUSÉES OU SUSPECTÉES
AYANT DROIT À L'AIDE JURIDICTIONNELLE**

États membres	Nombre d'affaires pénales	Nombre d'affaires pénales bénéficiant de l'aide juridictionnelle	Dépenses totales au titre de l'aide juridictionnelle pour les procédures pénales	Dépenses moyennes par procédure pénale	Part des procédures pénales bénéficiant de l'aide juridictionnelle	Critères d'attribution de l'aide fondés sur un examen au fond, les ressources ou combinés
Autriche	60 726 ^(d)	9 426 (c)	8 920 405 *	946 (c)	16 %	Combinés
Belgique	189 716 *	38 715 *	14 711 665 *	380 *	20 %	Ressources
Bulgarie	118 262 ^(d)	32 800 (d)	3 094 181 (d)	94 (b)	28 %	Combinés
Croatie	116 214 ^(d)	15 128 *	191 793 *	13 *	13 %	Ressources
Chypre	117 495 ^(d)	4 347 *	194 090 *	45 (c)	4 %	Combinés
République tchèque	97 675 ^(d)	19 932 *	21 474 461	810 (a)	20 %	Ressources
Estonie	48 359 ^(a)	n/a	2 491 687 *	n/a	67 %	Ni l'un ni l'autre
Finlande	59 683 ^(c)	33 252 (c)	28 167 147 *	847 (f)	56 %	Combinés
France	1 061 097 ^(d)	394 120 (d)	119 010 621	302 (b)	37 %	Ressources
Allemagne	1 181 995 ^(d)	235 010 *	85 822 785	365 *	20 %	Examen au fond
Grèce	195 929 *	39 983	1 212 012 *	30	20 %	Combinés
Hongrie	269 691 ^(d)	276 (d)	254 684 *	923 (c)	0,1 %	Combinés
Irlande	77 625 *	55 412 (d)	54 967 000 (d)	992 (a)	71 %	Combinés
Italie	1 607 646 ^(d)	103 075 (d)	87 080 432 (d)	845 (b)	6 %	Combinés
Lettonie	9 959 ^(d)	1 296 *	770 366	594 (a)	13 %	Ressources
Lituanie	81 277 ^(c)	34 302 (d)	3 263 613 *	95 (c)	42 %	Ressources
Luxembourg	14 579 ^(d)	2 975 *	1 454 414 *	489 *	20 %	Ressources
Malte	19 613 ^(d)	2 553 *	71 019 *	28 *	13 %	Ressources
Pays-Bas	441 911 ^(d)	57 525 *	102 000 000 (d)	791 (b)	13 %	Combinés
Pologne	1 111 772 ^(d)	144 724 *	19 420 734 *	134 *	13 %	Ressources
Portugal	115 466 ^(d)	85 672 *	25 035 920 *	292 *	74 %	Ressources
Roumanie	171 480 ^(d)	27 071 *	7 485 586 (d)	277 (b)	15 %	Combinés
Slovaquie	41 189 ^(d)	5 362 *	1 134 444 *	212 *	13 %	Ressources
Slovénie	90 205 ^(d)	1 396 (d)	2 828 514 *	607 (c)	2 %	Ressources
Espagne	1 336 505 ^(d)	383 000 (d)	107 750 629 *	281 (a)	29 %	Ressources
Suède	91 000 ^(c)	53 690 (c)	130 470 000	2 430 (c)	59 %	Examen au fond
Royaume-Uni	1 096 664	580 854	1 416 720 690	3 070	53 %	Combinés
Danemark						
Total	9 823 733	2 357 553	2 245 998 895			

Source : Étude d'impact (SWD(2013) 477 final), Commission européenne, page 134.

- (a) Dépenses d'aide juridictionnelle pour les procédures pénales (CEPEJ), nombre de cas d'aide juridictionnelle pour les procédures pénales (extrapolation).
- (b) Dépenses d'aide juridictionnelle pour les procédures pénales (CEPEJ), nombre de cas d'aide juridictionnelle pour les procédures pénales (CEPEJ).
- (c) Dépenses d'aide juridictionnelle pour les procédures pénales (extrapolation), nombre de cas d'aide juridictionnelle pour les procédures pénales (CEPEJ).
- (d) Statistiques Eurocrime.
- (e) Données fournies par le MoJ.
- (f) Dépenses d'aide juridictionnelle pour les procédures pénales (extrapolation), nombre de cas d'aide juridictionnelle pour les procédures pénales (MoJ).

* Extrapolation, UK figures are divided between England & Wales and Scotland, with figures from E&W provided by CEPEJ and Euro Crime Statistics and Scotland, the result of extrapolations.

Le tableau suivant, extrait du rapport 2012 de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice du Conseil de l'Europe sur l'évaluation des systèmes judiciaires européens, présente les données pour les États membres du Conseil de l'Europe. La CEPEJ publiera son prochain rapport le 9 octobre 2014.

NOMBRE D'AFFAIRES BÉNÉFICIAIRE DE L'AIDE JUDICIAIRE POUR 100 000 HABITANTS ET MONTANT MOYEN ALLOUÉ PAR AFFAIRE PAR LE BUDGET PUBLIC DE L'AIDE JUDICIAIRE EN 2010 (Q12, Q20)

États/entités	Affaires ayant bénéficié de l'aide judiciaire pour 100 000 habitants (total)	Affaires <u>pénales</u> ayant bénéficié de l'aide judiciaire pour 100 000 habitants	Affaires <u>autres que pénales</u> ayant bénéficié de l'aide judiciaire pour 100 000 habitants	Montant moyen de l'aide judiciaire allouée par affaire	Montant moyen de l'aide judiciaire allouée par affaire <u>pénale</u>	Montant moyen de l'aide judiciaire allouée par affaire <u>autre que pénale</u>
Autriche	213,1		213,1	1 029 €		
Azerbaïdjan	63,0	63,0		61 €	61 €	
Bosnie-Herzégovine	185,5	118,1	67,4	829 €		
Bulgarie	567,5	445,4	122,1	93 €	94 €	86 €
Croatie	74,6		74,6	70 €		
Finlande	1557,2	697,5	859,7	694 €		
France	1402,3	606,1	796,2	396 €	302 €	468 €
Géorgie	226,9	211,5	15,4	107 €		
Allemagne	862,4		862,4	542 €		421 €
Hongrie	80,1	2,8	77,4	38 €		
Irlande	1412,4	1209,5	202,9	1 351 €	992 €	3 493 €
Italie	262,6	170,0	92,6	798 €	845 €	711 €
Lituanie	1452,9	1057,2	395,7	83 €		
Moldova	240,6	240,6		37 €	37 €	
Monaco	1964,8	1616,5	348,4	318 €		
Pays-Bas	3074,0	774,5	2299,5	701 €	791 €	671 €
Norvège	512,8	470,9	41,9			
Portugal	1415,0			343 €		
Slovénie	469,1	68,1	401,0	607 €		
Turquie	127,9	117,2	10,7	855 €	683 €	2 734 €
Angleterre et Pays de Galles (RU)	1286,2	1016,3	269,9 3	551 €	2 396 €	7 899 €
Moyenne	831,0	522,7	397,3	625,1	688,9	2060,5
Médiane	512,8	445,4	208,0	469,2	682,8	691,2
Maximum	3074,0	1616,5	2299,5	3550,7	2395,7	7899,3
Minimum	63,0	2,8	10,7	36,7	36,7	86,0

Commentaires

Autriche : la donnée de l'aide judiciaire (8,4 millions €) n'est que la somme forfaitaire versée pour la représentation légale. Les frais de justice, les honoraires des interprètes et les experts ne sont pas inclus, bien qu'ils soient ouverts par l'aide judiciaire, mais sans pouvoir être isolés dans le budget.

Finlande : une partie des dépenses d'aide judiciaire provient des affaires non entendues par le tribunal.

Pays-Bas : une partie des dépenses pour l'aide judiciaire vient des affaires que l'on n'entend pas devant les tribunaux (avis juridique, les affaires stand by duty). Le budget et les affaires des compteurs légaux (un des modes d'aide judiciaire principale) ne sont pas inclus. Les budgets et les affaires stand by duty concernant la division entre affaires de droit pénal et de droit civil sont évalués en supposant que la distribution des attributions entre ces types d'affaires est la même que dans les affaires stand by duty.

Turquie : il existe un double système d'aide judiciaire : en droit pénal, seuls les tribunaux sont autorisés à fournir une aide judiciaire, tandis qu'en droit civil, les barreaux peuvent également fournir une aide judiciaire. Les montants indiqués concernent à la fois l'aide judiciaire accordée par les tribunaux et par les barreaux.

Source : Rapport d'évaluation des systèmes judiciaires, 2012, page 70.

Ces données montrent une réelle hétérogénéité de situations et de montants.

A. LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DE LA PROPOSITION DE DIRECTIVE

1. Le champ d'application de la mesure serait restreint à l'aide juridictionnelle d'urgence

La directive ne traite que de certains aspects de l'aide juridictionnelle qui sont considérés comme particulièrement importants, les implications financières des mesures ayant été soigneusement évaluées, indique l'exposé des motifs de la proposition.

Il a été jugé que c'est dans la phase initiale de la procédure, notamment lorsqu'ils sont privés de liberté, que les suspects et personnes poursuivies sont les plus vulnérables. C'est pourquoi la directive traite uniquement de l'aide juridictionnelle provisoire pour les personnes privées de liberté ainsi que de l'aide juridictionnelle provisoire et non provisoire dans le cadre des procédures relatives au mandat d'arrêt européen, afin de maximiser la plus-value apportée et de renforcer la confiance mutuelle.

Ce choix, bien qu'il soit pragmatique, n'en demeure pas moins décevant, puisque seule une partie des problématiques liées à l'aide juridictionnelle fera l'objet de règles minimales européennes.

La recommandation relative à l'aide juridictionnelle, qui accompagne la proposition de directive mais n'a pas de valeur juridique contraignante, vise à favoriser une certaine convergence en matière d'évaluation de l'admissibilité à l'aide juridictionnelle et à encourager les États membre à prendre des mesures pour améliorer la qualité et l'efficacité des services d'aide juridictionnelle et l'administration de cette dernière.

La directive s'appliquerait aux suspects et personnes poursuivies qui sont privés de liberté, dès la privation de liberté (garde à vue ou détention provisoire similaire) et qui bénéficient du droit d'accès à l'avocat en application de la directive 2013/48/UE, ainsi qu'aux personnes dont la remise est demandée dans le cadre d'un mandat d'arrêt européen. La dernière version du texte discutée au sein du Conseil précise qu'il s'agirait des personnes faisant l'objet d'un mandat d'arrêt

européen qui sont arrêtées dans l'État membre d'exécution et ont droit à un avocat en application de la directive 2013/48/UE.

Plusieurs considérants nouveaux sont en cours de discussion au Conseil. Un nouveau considérant 9b a été inséré visant à exclure l'application de l'aide juridictionnelle provisoire dans les cas d'une restriction temporaire de liberté (contrôle routier par exemple, identification de la personne concernée, contrôle de la possession d'arme). Ce considérant vise à reprendre celui figurant (20) dans la directive 2013/48/UE relative à l'accès à l'avocat et excluant de la définition de l'interrogatoire certaines questions préliminaires⁽¹⁾. Il conviendra cependant de bien veiller à parfaitement articuler la rédaction les considérants des deux directives afin de ne pas restreindre le champ d'application de la directive relative à l'aide juridictionnelle provisoire (qui ne couvrirait d'ores et déjà que les situations de privation de liberté).

Un nouveau considérant 9c a été introduit afin de viser le cas du mandat d'amener et du mandat d'arrêt et d'exclure ces situations se situant avant la présentation à un juge ou à un procureur de l'application de la directive.

La question des infractions pénales mineures, qui font l'objet d'une exclusion au titre de la directive relative à l'accès à l'avocat (article 2.4), a été posée. Toutefois, dans la mesure où la directive relative à l'accès à l'avocat permet d'exclure certaines infractions pénales mineures avant la procédure juridictionnelle de son champ d'application, mais où elle précise bien que le droit d'accès à l'avocat est applicable en tout état de cause dès lors qu'il y a privation de liberté, la proposition relative à l'aide juridictionnelle devra trouver à s'appliquer également dans tous les cas de privation de liberté, y compris en cas d'infraction pénale mineure.

Un nouveau considérant 12b a été introduit à la demande de plusieurs États membres disposant d'un système d'aide juridictionnelle dans lequel les décisions d'octroi de l'aide peuvent être rendues sur le champ, qui viserait alors à les dispenser de prévoir un système d'aide juridictionnelle provisoire encadré par la directive. Les autorités françaises sont opposées à ce nouveau considérant car ces systèmes d'aide juridictionnelle, qui ne sont pas provisoires, risqueraient alors de ne pas faire l'objet d'une harmonisation au titre de la proposition de directive. Leur rapidité de mise en œuvre ne garantirait pas à elle seule le respect des conditions posées par la proposition de directive (application dans tous les cas de privation de liberté notamment). Par ailleurs, l'article 3b de la proposition définit bien l'aide juridictionnelle provisoire comme un système temporaire, non sujet à des critères d'éligibilité en application du droit national, dans l'attente de la décision finale sur l'aide juridictionnelle.

(1) (20) « Aux fins de la présente directive, l'interrogatoire n'inclut pas les questions préliminaires posées par la police ou par une autre autorité répressive ayant pour but d'identifier la personne concernée, de vérifier si elle détient des armes ou de vérifier d'autres questions de sécurité similaires, ou d'établir s'il y a lieu d'ouvrir une enquête, par exemple lors d'un contrôle routier, ou d'un contrôle aléatoire de routine lorsque le suspect ou la personne poursuivie n'a pas encore été identifié. »

Une précision a été ajoutée au Conseil selon laquelle la directive ne s'appliquerait pas aux personnes ayant renoncé à leur droit d'accès à un avocat, en application des articles 9 et 10 de la directive 2013/48/UE.

L'aide juridictionnelle serait définie (article 3) comme le concours financier et l'assistance fournis par l'État membre permettant de garantir l'exercice du droit d'accès à un avocat.

L'aide juridictionnelle provisoire serait définie comme l'aide juridictionnelle accordée à une personne privée de liberté jusqu'à l'adoption d'une décision sur l'octroi de l'aide juridictionnelle.

L'aide juridictionnelle provisoire devrait être accordée sans retard indu après la privation de liberté et, en tout état de cause, avant tout interrogatoire (article 4).

L'aide juridictionnelle provisoire serait garantie jusqu'à l'adoption et la prise d'effet de la décision définitive relative à l'aide juridictionnelle, ou, si les personnes concernées se voient accorder l'aide juridictionnelle, jusqu'à la prise d'effet de la désignation de l'avocat.

L'aide juridictionnelle provisoire devrait être fournie dans la mesure nécessaire à l'exercice effectif du droit d'accès à un avocat consacré dans la directive 2013/48/UE, « *eu égard, en particulier, aux dispositions de l'article 3, paragraphe 3* » (le paragraphe 3 dispose que les personnes suspectées ou poursuivies ont droit à la « *présence de leur avocat et à la participation effective de celui-ci à leur interrogatoire. Cette participation a lieu conformément aux procédures prévues par le droit national, à condition que celles-ci ne portent pas atteinte à l'exercice effectif et à l'essence même des droits concernés.* »)

Les États membres auraient la possibilité de prévoir que le remboursement des frais relatifs à l'aide juridictionnelle provisoire puisse être réclamé aux personnes qui ne remplissent finalement pas les critères d'admission au bénéfice de cette aide en vertu du droit national.

Une clause de non régression par rapport aux dispositions internationales et nationales existantes serait prévue à l'article 7, aucune disposition de la présente directive ne pouvant « *être interprétée comme limitant les droits et les garanties procédurales consacrés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ou d'autres dispositions pertinentes du droit international ou du droit de tout État membre qui offrent un niveau plus élevé de protection* ».

Un délai de transposition de 18 mois serait proposé, ce qui est court, mais tout à fait souhaitable afin de parvenir à une transposition concomitante de la directive relative à l'accès à l'avocat et de la directive relative à l'aide

juridictionnelle provisoire. Un accord au Conseil Justice et Affaires intérieures des 4 et 5 décembre est souhaité.

2. L'aide juridictionnelle dans le cadre du mandat d'arrêt européen

L'article 5 traite de l'aide juridictionnelle pour les personnes dont la remise est demandée dans le cadre du mandat d'arrêt européen. Elle serait organisée de la manière suivante :

– l'État membre d'exécution s'assurerait *« que les personnes dont la remise est demandée ont droit à l'aide juridictionnelle dès leur arrestation en vertu d'un mandat d'arrêt européen et ce jusqu'à leur remise, ou, en cas de non-remise, jusqu'à ce que la décision sur la remise soit devenue définitive »* ;

– l'État membre d'émission veillerait à ce que les personnes dont la remise est demandée qui exercent leur droit de désigner un avocat dans l'État membre d'émission aient droit à l'aide juridictionnelle dans cet État membre aux fins de la procédure relative au mandat d'arrêt européen dans l'État membre d'exécution. Un nouveau critère plus restrictif a été ajouté au cours des négociations au Conseil, auquel les autorités françaises sont opposées, selon lequel l'accès à l'aide juridictionnelle provisoire dans l'État membre d'émission ne serait accordé que si et dans la mesure où il a été démontré qu'il est nécessaire d'assurer le rôle d'assistance de l'avocat dans l'État membre d'émission. Les autorités françaises sont opposées à cette condition car aucun critère de la sorte n'existe dans la directive relative à l'accès à l'avocat et il n'appartient pas à l'État d'émission d'apprécier la pertinence du nouveau droit d'accès à un avocat dans l'État d'émission consacré par cette directive ;

– le droit à l'aide juridictionnelle pourrait *« être subordonné à une évaluation des ressources de la personne dont la remise est demandée et/ou à une appréciation du point de savoir s'il est ou non dans l'intérêt de la justice de fournir une telle aide, au regard des critères d'admissibilité applicables dans l'État membre en question »* ;

– une nouvelle condition tenant au fait que la demande d'accès à l'avocat dans l'État d'émission s'entend sans préjudice des délais imposés par la directive 2002/584/JAI relative au mandat d'arrêt européen figurerait au point 4 de l'article 5 (la décision définitive sur l'exécution du mandat devant notamment intervenir dans un délai de 10 jours si la personne consent à la remise et de 60 jours sinon). Cette précision ne paraît pas restreindre les droits prévus par la proposition ;

– il a été précisé au Conseil qu'une aide juridictionnelle provisoire devrait être fournie par les États membres afin de permettre l'exercice du droit d'accès à un avocat dans l'État membre d'exécution.

B. LES QUESTIONS SOULEVÉES

1. Un champ d'application restreint

Le coût de la mesure est évalué entre 247 et 382 millions d'euros pour l'ensemble des États membres par la Commission européenne dans son étude d'impact.

Dans son avis sur la proposition de directive, le conseil des barreaux européens (CCBE) soulève des inquiétudes sur la mention par la Commission européenne, dans l'exposé des motifs, selon laquelle « *la prudence est particulièrement de mise en ces temps d'assainissement budgétaire, les implications financières devant être soigneusement évaluées* ». Le CCBE souligne que « *la société paie un lourd tribut lorsque les personnes traduites en justice ne bénéficient pas d'une aide juridictionnelle correcte et effective* ».

L'efficacité de la justice suppose une confiance et des conditions matérielles de nature à la garantir.

Les autorités françaises ont depuis plusieurs années réclamé le dépôt de ce texte, qui figure depuis l'origine dans la feuille de route relative aux droits procéduraux. La Commission européenne a longuement hésité à présenter une proposition de directive, notamment compte tenu du coût de la mesure pour les États membres, tout nouveau droit devant être financé. Les autorités françaises se sont beaucoup investies dans la préparation du présent texte.

Il est certain que le champ d'application réduit de ce texte est décevant mais il apparaît, en l'état actuel des négociations, impossible d'aller au-delà et de viser notamment le cas des auditions libres (sans pour autant prévoir une aide juridictionnelle provisoire dans le cas de procédures permettant d'entreprendre des démarches en amont). La France est en effet peu soutenue dans son engagement en faveur de ce projet de texte. Toutefois, les débats au Conseil et au Parlement européen se poursuivent et les autorités françaises, soutenues par quelques autres États membres, souhaiteraient pouvoir introduire une nouvelle disposition relative à l'aide juridictionnelle dans les cas dans lesquels les personnes encourent des peines très lourdes. La rapporteure soutient une telle initiative.

Il apparaît également que la France continuera à appliquer sa législation qui couvre une aide juridictionnelle provisoire même en l'absence de privation de liberté, notamment aux ressortissants européens qui se trouvent sur son territoire alors même que les Français ne bénéficieront pas dans les autres États membres du même accès à l'aide juridictionnelle.

En France, le coût de l'aide juridictionnelle pendant les procédures de garde à vue est estimé à 48 millions d'euros par an. La France prendra en charge l'aide juridictionnelle dans le cadre de l'audition libre au cours de laquelle l'accès à l'avocat est désormais garanti, cette prise en charge étant une ambition propre. L'impact budgétaire lié à l'aide juridictionnelle dans le cadre de l'audition libre

serait, selon les informations transmises à la rapporteure, de 13 à 31 millions d'euros pour la France, cette évaluation étant incertaine.

La rémunération des avocats est la suivante : 61 euros lorsque l'avocat est présent pour un entretien avec le suspect au début de la garde à vue, 300 euros s'il reste, outre l'entretien de départ, durant l'audition du suspect (avec une augmentation de 250 euros pour toute extension de la garde à vue par période de 14 heures) ⁽¹⁾.

Un avocat ne peut être rémunéré plus de 1 200 euros par période de 24 heures, quel que soit le nombre d'interventions. Les avocats ne sont présents pendant la garde à vue que dans 30 à 40 % des cas, selon les estimations. En retenant un pourcentage de 35 %, le coût moyen de l'aide juridictionnelle d'urgence peut donc être estimé à 197 euros par intervention (48 millions d'euros/243 810 cas).

En France, la rétribution des avocats pour leurs missions d'aide juridictionnelle a été financée en 2013 par les crédits budgétaires, les rétablissements de crédits et le produit de la contribution pour l'aide juridique (CPAJ). Ces ressources ont été versées dans leur quasi-totalité aux caisses des règlements pécuniaires de avocats (CARPA) qui sont chargées du paiement des avocats pour le compte des barreaux (hormis pour saint Pierre et Miquelon, faute de CARPA et au titre de certaines missions à Mayotte pour des demandes formulées avant le 24 mars 2012). La dépense pour l'aide à l'intervention de l'avocat au cours d'une garde à vue, d'une retenue douanière ou d'une retenue d'une personne étrangère pour vérification de son droit de séjour et de circulation s'est élevée à 46,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 46,5 millions d'euros en crédits de paiements exécutés pour 2013 (source : annexe au projet de loi de règlement pour 2013, Justice).

Les critères d'admission à l'aide juridictionnelle sont prévus par les articles 2 et suivants de la loi n° 91-647 du 19 juillet 1991 ⁽²⁾. Ils sont liés aux ressources de la personne. Les plafonds de ressources sont fixés chaque année en fonction de la tranche la plus basse de l'impôt sur le revenu et sont affectés de correctifs pour les charges de famille. Les ressources de toutes natures (hors prestations familiales et certaines sociales) sont prises en compte, ainsi que les éléments du train de vie et les ressources du conjoint et des autres membres du foyer (sauf en cas de divergences d'intérêts pour le litige). Certaines exceptions aux conditions de ressources existent pour les personnes dont la situation apparaît particulièrement digne d'intérêt au regard de l'objet du litige ou des charges prévisibles du procès (article 6), le mineur entendu par le juge avec l'assistance

(1) Décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 portant application de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

(2) Une procédure appelée aide juridictionnelle provisoire peut être accordée en cas d'urgence par le bureau d'aide juridictionnelle, son président, la juridiction saisie ou son président. Le bénéficiaire est dispensé de l'avance des frais et devra rembourser l'État en cas de non admission définitive à l'aide juridictionnelle. Cette procédure est très limitée.

d'un avocat dans une affaire à laquelle il n'est pas partie (divorce des parents) (article 9-1), les victimes de crimes contre la personne (article 9-2).

Le demandeur doit en principe être une personne physique et ne pas être couvert par une assurance de protection juridique prenant en charge les frais du procès, ressortissant français ou européen ou résident français.

L'action pour laquelle l'aide est demandée ne doit pas apparaître manifestement irrecevable ou dénuée de fondement (cette condition n'étant pas applicable en matière pénale).

Outre les informations françaises, la Commission européenne s'est notamment fondée sur les exemples des Pays-Bas, de la Belgique et du Royaume-Uni, où existent des dispositifs d'aide juridictionnelle dès les premières étapes de la procédure, et où les coûts moyens de l'aide juridictionnelle d'urgence s'établissent respectivement à 145 euros par intervention, 96 euros par intervention et 345 euros par intervention, pour évaluer le coût de la mesure proposée.

2. La recommandation n'aura pas de valeur juridique contraignante

La recommandation est nécessairement décevante en ce qu'elle n'aura pas de force juridique contraignante.

Cette recommandation prévoit notamment :

– qu'elle est applicable aux personnes soupçonnées ou poursuivies dans le cadre de procédures pénales et aux personnes faisant l'objet d'un mandat d'arrêt européen ;

– un accès à l'aide juridictionnelle si une personne ne dispose pas de ressources suffisantes ou s'il est dans l'intérêt de la justice qu'elle bénéficie de cet accès (critère du bien-fondé : complexité de l'affaire, situation de la personne, gravité de l'infraction et sévérité de la sanction, obligatoire dès lors qu'une personne est soupçonnée ou poursuivie pour une infraction passible d'une peine privative de liberté). Si l'aide est accordée sur le critère du bien-fondé et si la personne condamnée définitivement, les coûts de l'aide pourraient être recouverts par l'État ;

– que le patrimoine propre de l'enfant soit pris en compte lorsque la personne concernée est un enfant ;

– que l'existence d'un plafond de ressources pour bénéficier de l'aide n'empêche pas l'attribution de l'aide si la personne manque de ressources pour l'affaire en cause ;

– que la personne ne doit pas avoir à prouver le manque de ressources au-delà du doute raisonnable ;

– que l'aide juridictionnelle devrait être de haute qualité avec un mécanisme de remplacement des avocats s'ils ne fournissent pas une aide juridique adéquate ;

– qu'un système d'accréditation des avocats est mis en œuvre et qu'il devrait, dans la mesure du possible, être assorti d'une obligation de formation continue ;

– que la personne puisse émettre une préférence et des souhaits dans le choix de l'avocat.

Cette recommandation ne soulève pas de difficulté pour les autorités françaises.

III. LA PROPOSITION DE DIRECTIVE RELATIVE AU RENFORCEMENT DE CERTAINS ASPECTS DE LA PRÉSUMPTION D'INNOCENCE ET DU DROIT D'ASSISTER À SON PROCÈS DANS LES PROCÉDURES PÉNALES

La présente proposition a suscité des réserves, non dans son principe, mais plutôt dans les orientations choisies par la Commission européenne, tendant à introduire un certain nombre de notions de *Common Law*. Toutefois, les travaux menés au sein du Conseil, sous présidence italienne, ont considérablement remanié le projet de directive, qui ne soulève en l'état plus d'inquiétudes s'agissant du respect des différentes traditions juridiques des États membres.

La présente mesure ne fait pas partie de celles prévues par la feuille de route du 4 décembre 2009 précitée. Toutefois, dans le programme de Stockholm, le Conseil européen a expressément invité la Commission à aborder la question de la présomption d'innocence.

L'article 47 de la Charte européenne des droits fondamentaux consacre le droit à accéder à un tribunal impartial. L'article 48 garantit le droit d'être présumé innocent, ainsi que l'article 6, paragraphe 2, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), lequel dispose que toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie. L'article 11, paragraphe 1, de la Déclaration universelle des droits de l'homme consacre également ce principe. Enfin, l'article 14, paragraphe 2, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques contient une disposition très similaire.

La Cour européenne des droits de l'homme a précisé le champ d'application de l'article 6 de la CEDH, qui s'applique avant la phase de jugement et dès les premières phases des interrogatoires de police. La Commission européenne rappelle dans son exposé des motifs que la présomption d'innocence recouvre trois éléments principaux : le droit de ne pas être accusé publiquement par les autorités publiques avant le jugement définitif, le fait que la charge de la preuve pèse sur l'accusation et que tout doute raisonnable quant à la culpabilité de

la personne poursuivie doit profiter à cette dernière, et le droit de la personne poursuivie d'être informée des charges retenues contre elle (ce droit est déjà régi par la directive 2012/13/UE relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales et ne fait pas l'objet de la présente proposition de directive).

Le droit de la personne poursuivie d'assister à son procès fait partie du droit à un procès équitable garanti par l'article 6 de la CEDH.

Les garanties prévues dans les différents États membres sont, selon la Commission européenne, d'un niveau acceptable, sans qu'un problème systémique ait pu être mis au jour.

Toutefois, la Commission européenne estime que certains aspects des garanties juridiques existantes devraient être améliorés, le principe de la présomption d'innocence étant trop souvent « *bafoué dans l'ensemble de l'UE* » (exposé des motifs).

Il convient de relever que la présente proposition de directive ne serait applicable qu'aux personnes physiques, la Commission européenne ayant jugé qu'il serait à ce stade prématuré de légiférer sur le droit à la présomption d'innocence des personnes morales et préférant retenir une approche graduelle de la question. L'évolution des jurisprudences nationales et européennes devrait permettre de déterminer la nécessité ou non d'agir au niveau de l'Union à un stade ultérieur.

La directive serait applicable « *aux personnes physiques soupçonnées ou poursuivies dans le cadre d'une procédure pénale, et ce jusqu'au terme définitif de ladite procédure* » (article 2). Il convient de souligner que cet article a été largement réécrit au cours des travaux au Conseil car il apparaissait peu clair aux différents États membres. Il a donc été décidé, à ce stade, qu'il faudrait retenir la détermination finale de la culpabilité de la personne après toute procédure d'appel mais avant recours en cassation ou devant la Cour européenne des droits de l'homme. La directive s'appliquerait jusqu'à ce que la décision de justice devienne exécutoire. Cet article est en cours de rédaction.

A. LA PRÉSUMPTION D'INNOCENCE

Le projet d'article 3 aurait trait à la présomption d'innocence (« *les États membres veillent à ce que les suspects et les personnes poursuivies soient présumés innocents jusqu'à ce que leur culpabilité ait été légalement établie* »).

1. L'interdiction de porter des accusations publiques avant condamnation

En application de l'article 4, les États membres devraient veiller à ce qu'avant toute condamnation définitive, aucune déclaration publique ou décision

officielle émanant d'autorités publiques ne présente les suspects ou les personnes poursuivies comme coupables.

Cet article a été modifié au cours des négociations. Les autorités publiques seraient toutes celles impliquées dans les procédures pénales (autorités judiciaires mais également policières ou autres) ou toute autre autorité publique agissant dans l'exercice de ses fonctions (membre du gouvernement par exemple). Cet article ne s'appliquerait pas aux médias.

Si une décision de justice fait l'objet d'une procédure d'appel, toute référence à la personne comme ayant été jugée coupable en première instance devrait faire état de l'appel.

Cet article ne s'opposerait pas à ce que les autorités publiques puissent notamment organiser des conférences de presse, lorsque cela est nécessaire pour des raisons liées à l'enquête ou pour l'intérêt public (nouveau paragraphe 4). Les magistrats interrogés par la rapporteure ont bien fait état de la nécessité de pouvoir continuer à communiquer dans le cadre de l'article 11 du code de procédure pénale lorsque cela est nécessaire (article 11 du CPP : « *afin d'éviter la propagation d'informations parcellaires ou inexactes ou pour mettre fin à un trouble à l'ordre public, le procureur de la République peut, d'office et à la demande de la juridiction d'instruction ou des parties, rendre publics des éléments objectifs tirés de la procédure ne comportant aucune appréciation sur le bien-fondé des charges retenues contre les personnes mises en cause* »). Cette procédure a en effet pour but d'éviter tout emballement médiatique et de rappeler les éléments objectifs de la procédure.

Les États membres devraient veiller à ce que des mesures appropriées soient disponibles en droit national en cas de violation de l'interdiction de porter des accusations publiques avant condamnation.

En droit français, plusieurs outils existent. Les recours en cas d'atteinte à la présomption d'innocence peuvent être de nature pénale (dénonciation calomnieuse, articles 434-26 et 226-10 du code pénal ; violation du secret de l'instruction, articles 11.1 et 434-7-2 du code de procédure pénale, ou du secret professionnel, article 226-13 du code pénal ; action en diffamation fondée sur l'article 29 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse).

L'article 35 *ter* de la loi du 29 juillet 1881 précitée sanctionne en outre la diffusion d'une image d'une personne menottée ou entravée avant toute condamnation.

La mise en jeu de la responsabilité civile pour violation de la présomption d'innocence repose sur l'article 9-1 du code civil et sur l'article 65-1 de la loi du 29 juillet 1881 précitée. Elle permet d'obtenir des dommages/intérêts ainsi que des mesures de communiqué ou de retrait de la publication incriminée.

2. La charge de la preuve et le niveau de preuve requis

L'article 5 du projet prévoyait initialement que :

« 1. Les États membres veillent à ce que l'accusation supporte la charge de la preuve d'établir la culpabilité des suspects ou des personnes poursuivies. Cette disposition s'applique sans préjudice des éventuels pouvoirs d'office du juge du fond en matière de constatation des faits.

Les États membres veillent à ce que toute présomption ayant pour effet de transférer la charge de la preuve aux suspects ou aux personnes poursuivies soit suffisamment forte pour justifier une dérogation à ce principe et soit réfragable.

Pour réfuter une telle présomption, il suffit que la défense produise suffisamment de preuves de nature à faire naître un doute raisonnable quant à la culpabilité du suspect ou de la personne poursuivie.

3. Les États membres veillent à ce que, dans le cas où le juge du fond statue sur la culpabilité d'une personne soupçonnée ou poursuivie et où il existe un doute raisonnable quant à sa culpabilité, ladite personne soit acquittée. »

En droit français, la charge de la preuve incombe bien à l'accusation. Le renversement de la charge de la preuve existe bien dans certaines situations spécifiques (contraventions routières, infractions douanières, non justification de ressources en matière de proxénétisme, présomption de blanchiment) et ces présomptions restent réfragables. Le droit français apparaît donc en conformité avec la proposition de directive sur ce point, selon les informations transmises à la rapporteure. Ce point est important car les présomptions réfragables sont nécessaires dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée. La jurisprudence du Conseil constitutionnel pose plusieurs conditions cumulatives au renversement de la charge de la preuve (la présomption ne doit pas être irréfragable, le respect des droits de la défense doit être assuré et les faits doivent induire raisonnablement la vraisemblance de l'imputabilité, décision n° 99-411 DC du 16 juin 1999).

Cet article 5 était problématique au regard du droit français, étant fondé, pour ses deux derniers alinéas, sur la notion de doute raisonnable (doute raisonnable pour réfuter une présomption de culpabilité et doute raisonnable impliquant l'acquiescement), qui, si elle devait être transposée, aurait des implications majeures en droit pénal français.

Les autorités françaises, soutenues en cela par de nombreuses autres délégations au Conseil ainsi que par la présidence italienne, ont demandé la suppression de la référence à la notion de doute raisonnable telle qu'elle était proposée, qui est une notion de *Common law*. Il convient de rappeler qu'aux termes de l'article 82 du TFUE, « dans la mesure où cela est nécessaire pour faciliter la reconnaissance mutuelle des jugements et décisions judiciaires, ainsi que la coopération policière et judiciaire dans les matières pénales ayant une

dimension transfrontière, le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de directives conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent établir des règles minimales. Ces règles minimales tiennent compte des différences entre les traditions et systèmes juridiques des États membres ».

En droit pénal français, la déclaration de culpabilité en matière correctionnelle (article 427 du code de procédure pénale) et par une cour d'assises repose sur l'intime conviction (articles 304 et 353 du code de procédure pénale). L'article 304 dispose que les jurés doivent être informés que le doute profite à l'accusé. Notre droit est fondé sur le principe de la liberté de la preuve. C'est au juge de décider, en conscience, si les preuves qui lui sont présentées emportent sa conviction.

Le Conseil national des barreaux, interrogé par la rapporteure, a, au terme d'une démonstration précise, rappelant les travaux du comité de réflexion sur la justice pénale, dit « comité Léger », indiqué : *« Il nous semble cependant utile de réfléchir, grâce à l'Union européenne, à un régime qui serait plus rigoureux et moins émotionnel, tout en restant hostile à un système de preuve légale.*

C'est dans ces conditions que le Conseil National des Barreaux, lors de son Assemblée générale du 11 septembre 2009, a examiné un rapport montrant qu'il serait souhaitable désormais de prendre en compte dans notre procédure pénale la notion de doute raisonnable. »

L'Union syndicale de magistrats, interrogée par la rapporteure, souligne par ailleurs, s'agissant de la notion de doute qui doit bénéficier à la personne poursuivie, que l'exposé des motifs précise que *« la présomption d'innocence présuppose »* que la charge de la preuve pèse sur l'accusation et que tout doute raisonnable quant à la culpabilité de la personne poursuivie doit profiter à cette dernière ». *Cette formulation pourrait ainsi avoir pour conséquence d'obliger à l'acquittement dès lors qu'un témoin disculperait l'accusé, face à plusieurs autres, aux aveux de l'accusé et à des éléments de preuve scientifique... Ce n'est sans conteste pas l'esprit du texte. »*

Selon l'Union syndicale de magistrats, *« il ne sert à rien d'ajouter le mot « moindre » devant « doute » ou de préciser que ce doute est de nature à établir l'innocence du condamné. Il ne faut pas qualifier le doute. Il faut et il suffit que ce soit un élément qui, s'il avait été connu, aurait pu modifier le procès, sans pour autant exiger que cet élément laisse penser que la personne est innocente. Il suffit simplement que ce soit un élément permettant de penser qu'elle n'est peut-être pas coupable ».* L'USM a estimé que la formulation retenue par l'article 5 du projet de directive est donc plus respectueuse des traditions des États membres que l'exposé des motifs.

La dernière version du texte en discussion au Conseil ne fait plus mention du doute raisonnable et ne traite plus, en son 1, que de la charge de la preuve qui doit reposer sur l'accusation, et en son 2, que du fait que toute présomption ayant

pour effet de renverser la charge de la preuve doit en principe toujours être réfragable et doit respecter les droits de la défense.

La Commission européenne aurait, selon les informations transmises à la rapporteure, entendu les arguments apportés sur ce point.

3. Le droit de ne pas s'incriminer soi-même, le droit de ne pas coopérer et le droit de conserver le silence

L'article 6 traite du droit de ne pas coopérer et du droit de ne pas s'auto-incriminer. L'article 7 traite du droit de garder le silence.

Le considérant 17 précise que toute contrainte pour obliger la personne à fournir des informations devrait être limitée et ne devrait pas, même pour des raisons de sécurité et d'ordre public, « anéantir l'essence même » de son droit de ne pas s'incriminer et de son droit de conserver le silence. Le Conseil des barreaux européens estime que ce considérant devrait être supprimé et réfute l'affirmation selon laquelle la contrainte peut être utilisée.

Le droit de ne pas coopérer a suscité de nombreuses réserves quant à sa définition incertaine et à son inspiration anglo-saxonne.

Le 2 de l'article 6 dans sa version initiale dispose que le droit de ne pas coopérer et le droit de ne pas s'auto-incriminer « *ne s'étend pas à l'usage, dans une procédure pénale, de données ou de documents qui peuvent être obtenus des suspects ou des personnes poursuivies au moyen de pouvoirs coercitifs licites, mais qui existent indépendamment de la volonté des suspects ou des personnes poursuivies* ». Cette disposition vise les prélèvements d'haleine, de sang et d'urine et ADN, ainsi que la saisie de documents et de données lors de perquisitions et les documents pour lesquels est prévue une obligation juridique de conservation et de production sur demande. La formulation retenue est inspirée de la jurisprudence de la CEDH (Jalloh contre Allemagne, 11 juillet 2006). Des précisions devraient être apportées, le droit français prévoyant par exemple une procédure d'assentiment préalable à la perquisition dans le cadre d'une enquête préliminaire (la question de la volonté de la personne suspectée est posée).

Le 2 de l'article 7 prévoit que les États membres informent rapidement les suspects et personnes poursuivies de leur droit de garder le silence⁽¹⁾ et leur expliquent la teneur de ce droit ainsi que les conséquences qu'emportent le fait d'y renoncer ou de s'en prévaloir. Il convient ici de relever que les forces de police et les autorités judiciaires ne sont pas conseil des personnes suspectées ou accusées et que de telles dispositions ne pourraient être concrètement mises en œuvre.

(1) Le droit à l'information dans le cadre des procédures pénales est déjà régi par la directive 2012/13/UE et le droit de se taire qui existait pour les personnes placées en garde à vue a été étendu par la loi n° 2014-535 du 27 mai 2014 aux personnes entendues dans le cadre de l'audition libre, en tant que témoin assisté ou par un juge d'instruction, aux personnes déférées devant le procureur de la République pour débat avant renvoi devant une juridiction correctionnelle et à celles comparissant devant cette juridiction.

Le 3 de l'article 6 dispose que « *l'exercice du droit de ne pas s'incriminer soi-même ou de ne pas coopérer ne saurait être retenu à l'encontre d'un suspect ou d'une personne poursuivie à un stade ultérieur de la procédure, et il ne vaut pas corroboration des faits.* » La même disposition est reprise à l'article 7 pour le droit de garder le silence. Or, la jurisprudence clairement établie de la CEDH ne fait pas du droit de ne pas s'auto incriminer un droit absolu. La Commission européenne va au-delà des exigences de la CEDH (qui n'a jamais imposé que l'utilisation du droit au silence et du droit de ne pas s'auto incriminer ne soit pas prise en compte) et cette position n'a pas été soutenue par le Conseil. Le ministère de l'intérieur, le ministère de la justice et l'Union syndicale de magistrats ont attiré l'attention de la rapporteure sur les risques qu'il y aurait à imposer qu'aucune conséquence ne puisse être tirée de l'exercice du droit au silence.

Le 4 de l'article 6 et de l'article 7 dispose que « *tout élément de preuve obtenu en violation du présent article est irrecevable, à moins que son utilisation ne porte pas atteinte à l'équité globale de la procédure* ». La notion d'équité globale de la procédure est apparue très incertaine et très difficile à appréhender aux personnes auditionnées par la rapporteure, notamment parce que personne ne peut être en mesure d'apprécier l'équité globale d'une procédure au moment d'interroger un suspect.

Les travaux au sein du Conseil orientent le texte vers un compromis différent. Le droit de ne pas coopérer serait supprimé. Le texte disposerait que l'exercice du droit de ne pas s'auto incriminer ou de garder le silence ne devrait pas être utilisé contre la personne à un stade ultérieur de la procédure et ne devrait pas être considéré comme une preuve que la personne a commis l'infraction dont elle est suspectée ou accusée. Toutefois, un nouveau considérant 20b préciserait que ceci s'entend sans préjudice des règles nationales qui autorisent une cour ou un juge à prendre en compte le silence du suspect ou de la personne accusée comme un *élément de corroboration* de preuves obtenues par d'autres moyens. Ces dispositions apparaissent plus équilibrées.

B. LE DROIT D'ASSISTER À SON PROCÈS

L'article 8 est relatif au droit d'assister à son procès. La proposition de directive prévoit des possibilités de statuer en l'absence de la personne poursuivie si celle-ci a été informée en temps utile de la date et du lieu du procès et a été informée qu'une décision pourrait être rendue en cas de non comparution ou a donné mandat à un conseil juridique (article 8.2).

La décision de justice peut être exécutée si ces conditions ne sont pas réunies, si la personne, n'ayant pas assisté au jugement, après avoir été expressément informée de son droit à une nouvelle procédure ou à une procédure d'appel, a indiqué ne pas contester la décision rendue ou si elle n'a pas demandé de nouvelle procédure ou de procédure d'appel dans un délai raisonnable (article 8.3).

Si les conditions de l'article 8.2 et 8.3 ne sont pas réunies et si la personne n'était pas présente à son procès, l'intéressé doit avoir droit à une nouvelle procédure de jugement à laquelle il a le droit d'assister et qui permet une nouvelle appréciation du bien-fondé de l'affaire, y compris l'examen de nouveaux éléments de preuve.

Ces dispositions ne soulevaient pas de difficultés particulières pour les autorités françaises. Il convient toutefois de relever que tel n'était pas le cas pour de nombreux États membres, que le nouvel article 8 issu des travaux du Conseil n'est pas encore abouti et que les obligations à l'égard de la personne accusée ou suspectée seront réécrites ultérieurement. Ces obligations devraient être formulées de manière plus générale qu'elles ne le sont dans la version initiale du projet. Il conviendra d'être attentif à l'articulation de la directive avec la décision-cadre 2009/299/JAI du 26 février 2009⁽¹⁾ relative à la reconnaissance mutuelle des décisions rendues en l'absence de la personne lors du procès.

L'article 10 dispose que des voies de droit effectives doivent être prévues en cas de violation des droits prévus par la directive. Cette voie de droit doit avoir pour effet, dans la mesure du possible, de placer la personne dans la situation qui aurait été la sienne si la violation n'avait pas eu lieu. Un tel placement n'apparaît pas toujours aisé, notamment s'agissant des accusations publiques portées avant condamnation.

Une clause de non régression est prévue à l'article 12, selon laquelle aucune disposition de la présente directive ne saurait être interprétée comme limitant les droits et les garanties procédurales consacrés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ou d'autres dispositions pertinentes du droit international ou du droit de tout État membre qui prévoient un niveau de protection plus élevé, ni comme dérogeant auxdits droits et garanties procédurales.

Le délai de transposition initialement prévu était de 18 mois.

(1) *Décision-cadre 2009/299/JAI 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, renforçant les droits procéduraux des personnes et favorisant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux décisions rendues en l'absence de la personne concernée lors du procès.*

CONCLUSION

Les propositions de directive relative à l'aide juridictionnelle et à la présomption d'innocence pourraient faire l'objet d'une orientation générale au Conseil Justice et affaires intérieures des 4 et 5 décembre 2014.

Le trilogue n'a pas encore débuté s'agissant de la proposition de directive relative aux mineurs.

Plusieurs points doivent faire l'objet d'une attention particulière et il est proposé d'adopter une résolution européenne.

Il conviendrait de rappeler le soutien de l'Assemblée nationale aux objectifs posés par la feuille de route du 4 décembre 2009 et de marquer le soutien aux trois propositions de directive, rappelant la place des garanties procédurales dans le respect des droits fondamentaux garantis par la Charte européenne des droits fondamentaux et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme.

S'agissant de la directive relative aux mineurs, les nouveaux droits prévus pourraient être approuvés, tout en regrettant l'absence de prise en compte de la question de l'aide juridictionnelle. Le remboursement de frais de justice par les mineurs devrait être abandonné.

La position de l'Assemblée nationale sur l'aide juridictionnelle devrait être rappelée ainsi que le champ restreint du texte proposé.

S'agissant de la proposition de directive relative à la présomption d'innocence, le respect des traditions et systèmes juridiques des États membres devrait être assuré. L'attention devrait être portée sur les modifications très significatives qu'induirait l'introduction de la notion de doute raisonnable et sur le fait d'interdire de tirer toute conséquence de l'exercice du droit de ne pas s'auto-incriminer et du droit de garder le silence.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission s'est réunie le 8 octobre 2014, sous la présidence de M^{me} Danielle Auroi, Présidente, pour examiner le présent rapport d'information.

L'exposé de la rapporteure a été suivi d'un débat.

M. Joachim Pueyo. Je m'interroge sur les modifications en droit français liées à la proposition de directive relative à l'aide juridictionnelle. Quelle serait la différence entre notre système d'avocats commis d'office et l'aide juridictionnelle provisoire prévue ici ? En effet, nous avons déjà des dispositifs qui permettent d'attribuer une aide juridictionnelle. Il est bon que l'on puisse l'harmoniser. Par ailleurs, s'agissant de la proposition de directive sur les mineurs, je n'aime pas l'utilisation du terme enfant, le terme mineur me semble plus approprié et juste au plan juridique. Nous sommes souvent face à des jeunes de plus de seize ans. Par ailleurs, s'agissant du droit de garder le silence, prenons par exemple la situation de personnes qui s'engagent en Syrie, j'avoue que je suis circonspect sur ce concept, pour les mineurs autant que pour les majeurs. À un moment, il faut s'expliquer. Je me pose une question sur ce droit qui permettrait de se murer dans le silence jusqu'au tribunal. Enfin, je souhaite attirer l'attention sur les critères d'enregistrement des interrogatoires des mineurs : qui décidera et selon quels critères précis d'enregistrer ou non un interrogatoire ? Le texte ne me paraît pas clair ici.

La Présidente Danielle Auroi. En ce qui concerne le droit au silence, il faut souligner que ce droit existe d'ores et déjà et s'applique.

M. Jacques Myard. Je suis violemment contre ces textes. Nous sommes face à une dérive dangereuse. Le droit pénal est un ensemble cohérent qui découle des traditions des États membres. Nous avons ici une double concurrence de l'Union européenne qui prend des textes pour justifier son existence et sa compétence ainsi que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, que cette directive essaie de reprendre. Cela est parfaitement incongru. Nous sommes en train de sceller dans le marbre des textes européens dans la matière extrêmement sensible et évolutive qu'est le droit pénal. Nous le voyons bien en France où les textes évoluent et sont renforcés compte tenu des circonstances, notamment internationales. Nous ne devons pas bloquer les choses au niveau européen sous peine de nous retrouver dans une impasse. Regardez ce qui se passe aux États-Unis où existent autant de droits pénaux que d'États fédérés et c'est normal car le droit pénal est une donnée culturelle.

La rapporteure a également souligné les intrusions du Common Law et nous devons mener sans répit une bataille contre cette Common Law qui cherche à s'imposer et qui n'est pas notre conception du droit.

La jurisprudence de la CEDH est suffisante en ces matières et soulève moins de difficultés que l'adoption de directives européennes, bien qu'il faille souligner les dérives actuelles de la CEDH avec la montée en puissance de la jurisprudence et des arrêts de règlement qu'elle ne cesse d'édicter. Le droit pénal est une donnée véritablement culturelle et je vous demande d'ouvrir les yeux car vous nous mettez dans une impasse.

Je vote donc contre la résolution pour les raisons que je viens de développer. Ce n'est pas contre la rapporteure qui fait très bien son travail et est passionnée. La CEDH fait avancer un certain nombre de concepts et cela suffit.

M. Pierre Lequiller. Je souhaiterais savoir si ces propositions sont compatibles avec le principe de subsidiarité.

M^{me} Marietta Karamanli, rapporteure. Oui, ces propositions sont bien conformes au principe de subsidiarité.

En ce qui concerne la proposition relative aux garanties procédurales pour les mineurs, le terme enfant que vous trouvez dans certaines références est celui qui figure dans le titre même de la proposition de directive déposée par la Commission européenne. C'est pourquoi, lorsque nous citons le document in extenso, le terme enfant apparaît. Vous verrez que tout le reste du rapport et de la résolution ne reprend que le terme mineur, qui est le juste terme au plan juridique. S'agissant des critères d'enregistrement des interrogatoires, le texte actuel est issu d'un compromis entre la Commission européenne et le Conseil qui n'est pas totalement satisfaisant et la décision dépendra de l'étape de la procédure. En ce qui concerne le coût de 16 millions d'euros évoqué, il s'agit du coût lié à l'assistance obligatoire d'un avocat pendant la garde à vue des mineurs puisqu'aujourd'hui tous les mineurs ne sont pas assistés d'un avocat en garde à vue. Il a été évalué par le ministère de la justice.

En ce qui concerne la proposition de directive relative à l'aide juridictionnelle provisoire, nous avons une proposition incomplète et nous souhaitons une proposition de directive qui reprenne l'aide juridictionnelle dans son ensemble et les questions de financement. Ce n'est pas le cas ici. Le droit français est effectivement, comme le soulignait notre collègue, déjà en conformité avec cette proposition dont le champ d'application est restreint.

Pour revenir aux remarques de notre collègue Jacques Myard, je tiens à souligner ici que je suis une collègue députée et que je ne défends pas le point de vue de la Commission européenne devant vous. Nous n'acceptons pas ces propositions de directive en totalité, je le souligne pour les observateurs, et notez bien que notre résolution est critique. C'est pourquoi j'aurais aimé que vous puissiez y souscrire avec nous. Je pense que nous devons continuer à envoyer des

messages pragmatiques et que nous pouvons influencer les décisions qui seront prises dans les mois à venir.

La Présidente Danielle Auroi. S’agissant de la subsidiarité, ces questions ont déjà été examinées en amont. Ces sujets ont été suivis depuis plusieurs années par notre commission. Par ailleurs, la proposition de résolution est effectivement critique.

M. Pierre Lequiller. Ma question recouvrait une autre problématique et je souhaite ici faire un point plus général. Nous avons tendance par le passé à ne pas vouloir trop exercer notre pouvoir de contrôle au titre de la subsidiarité car nous le considérons a priori comme antieuropéen. Mais j’ai changé d’avis. Je pense que les parlements nationaux doivent pleinement exercer leurs prérogatives. Les parlements nationaux doivent davantage montrer leur détermination et leur contrôle sur les textes européens. Et c’est parce que nous sommes profondément pro-européens que nous exerçons nos droits. Il y a très peu d’exemples de textes revus par la Commission européenne suite aux avis motivés des parlements nationaux. Je souscris et voterai cette résolution, critique et bien travaillée.

Mais je suis inquiet de la dérive actuelle selon laquelle les parlements nationaux sont considérés par le Parlement européen et par les institutions européennes comme secondaires. Le Parlement européen refuse de travailler avec nous dans le cadre de la commission créée par l’article 13 et se raidit par rapport à nous.

La Présidente Danielle Auroi. Vous retrouverez un certain nombre d’éléments relatifs à la subsidiarité, dans les conclusions du point 3 de la réunion d’aujourd’hui. Je rappelle brièvement que nous avons deux co-rapporteurs, M. Jérôme Lambert et Didier Quentin, en charge des questions relatives à la subsidiarité, qui voient les textes tous les quinze jours. Nous nous sommes bien emparés du sujet. Lorsque cela est nécessaire, par exemple sur la libéralisation des services portuaires, nous émettons des avis négatifs au titre de la subsidiarité. Enfin, deux parlements nationaux ayant travaillé ensemble sur l’article 13, l’Assemblée nationale et le Bundestag, malgré l’opposition du Parlement européen, une proposition de règlement est sur la table des négociations et l’Italie nous en enverra la dernière mouture.

M. Pierre Lequiller. Je ne critique pas notre fonctionnement mais je me demande si notre interprétation ne devrait pas être plus stricte.

M. Jacques Myard. La Commission européenne mouline. Elle a la permanence et nous passons tous. La subsidiarité est une question politique et non juridique. Il s’agit de savoir ce que nous voulons garder en propre et ce que nous voulons mettre en commun car c’est nécessaire. Rigidifier les questions relatives au niveau du droit européen est une faute que nous paierons dans quelques années, compte tenu de la rigidité du droit européen et de l’évolution du droit pénal qui sera nécessairement et malheureusement amené à se durcir dans les années à venir,

quelle que soit la majorité au pouvoir. Je souhaite que ceci figure in extenso dans le compte rendu car, dans quelques années, je vous le redirai.

En ce qui concerne le titre de la proposition de directive, le terme enfant est une erreur et ne veut rien dire, sauf chez les romains (infantes) qui désignaient des enfants de 5 ou 6 ans.

Je marque ici mon opposition au nom de la culture du droit pénal. Notre droit pénal est en danger. Nous n'avons pas besoin de ces directives car la CEDH fait un travail, d'ailleurs excessif à mon goût.

M. Joachim Pueyo. Je suis attentif, pour avoir visité des prisons en Europe centrale, et je dois dire que j'ai été effrayé par la manière dont certains États membres traitent leurs mineurs. Il s'agit là de permettre des évolutions procédurales qui vont dans le bon sens, celui de l'humanité.

À l'issue de ce débat, la proposition de résolution suivante est adoptée,
M. Jacques Myard ayant voté contre.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

Article unique

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu l'article 82 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil portant renforcement de certains aspects de la présomption d'innocence et du droit d'assister à son procès dans le cadre des procédures pénales (COM[2013] 821 final),

Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la mise en place de garanties procédurales en faveur des enfants soupçonnés ou poursuivis dans le cadre des procédures pénales (COM[2013] 822 final),

Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'aide juridictionnelle provisoire pour les suspects et les personnes poursuivies privés de liberté, ainsi que l'aide juridictionnelle dans le cadre des procédures relatives au mandat d'arrêt européen (COM[2013] 824 final),

Vu la recommandation relative à des garanties procédurales en faveur des personnes vulnérables soupçonnées ou poursuivies dans le cadre des procédures pénales (C[2013] 8178 final),

Vu la recommandation relative au droit à l'aide juridictionnelle accordé aux personnes soupçonnées ou poursuivies dans le cadre de procédures pénales (C[2013] 8179 final),

Vu la résolution européenne de l'Assemblée nationale n° 891 du 22 avril 2012 sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales et au droit de communiquer après l'arrestation,

1. Rappelle son soutien aux objectifs posés par la feuille de route visant à renforcer les droits procéduraux des suspects ou des personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales du 4 décembre 2009, intégrée au programme de Stockholm adopté le 11 décembre 2010 ;

2. Accueille très favorablement les trois propositions de directive établissant des normes minimales sur les droits des personnes dans la procédure pénale afin de faciliter la reconnaissance mutuelle des jugements et décisions judiciaires, ainsi que la coopération policière et judiciaire dans les matières pénales ayant une dimension transfrontière, et souligne que les garanties procédurales en matière pénale font partie intégrante des droits fondamentaux à la présomption d'innocence, à un recours effectif, à un procès équitable et des droits de la défense garantis par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

3. Approuve les droits nouveaux prévus en faveur des mineurs soupçonnés ou poursuivis par la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la mise en place de garanties procédurales en faveur des enfants soupçonnés ou poursuivis dans le cadre des procédures pénales ;

4. Regrette que la proposition de directive précitée ne prévoie pas les mesures d'harmonisation nécessaires en matière d'aide juridictionnelle afin d'assurer l'effectivité réelle du droit d'accès à un avocat et note le recul sur ce point constaté dans la proposition de directive telle qu'elle est issue des négociations au Conseil de l'Union européenne Justice et Affaires intérieures des 5 et 6 juin 2014 ;

5. Est opposée à toute disposition prévoyant que les tribunaux puissent ordonner aux mineurs ayant été condamnés le remboursement des coûts résultant des examens médicaux, de l'évaluation personnalisée et des enregistrements audiovisuels des interrogatoires menés par les autorités policières ou judiciaires ;

6. Regrette une nouvelle fois que le dépôt de la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'aide juridictionnelle provisoire pour les suspects et les personnes poursuivies privés de liberté, ainsi que l'aide juridictionnelle dans le cadre des procédures relatives au mandat d'arrêt européen, ne soit intervenu qu'à l'issue des négociations relatives à la directive 2013/48/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales et des procédures relatives au mandat d'arrêt européen, au droit d'informer un tiers dès la privation de liberté et au droit des personnes privées de liberté de communiquer avec des tiers et avec les autorités consulaires ;

7. Juge que le champ d'application de la proposition de directive précitée, restreint à l'aide juridictionnelle provisoire, ne permettra qu'une harmonisation partielle des modalités de mise en œuvre de l'aide juridictionnelle dans les États membres ;

8. Rappelle, s'agissant en particulier de la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil portant renforcement de certains aspects de la présomption d'innocence et du droit d'assister à son procès dans le cadre des procédures pénales, qu'aux termes du 2 de l'article 82 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, les règles minimales relatives aux droits des personnes dans la procédure pénale doivent tenir compte des différences entre les traditions et systèmes juridiques des États membres ;

9. Souligne les modifications profondes et discutées qu'induirait en droit pénal français l'introduction de la notion de doute raisonnable ainsi que le prévoit l'article 5 de la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil portant renforcement de certains aspects de la présomption d'innocence précitée ;

10. Estime que la proposition de directive précitée devrait être mise en cohérence avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, qui n'interdit pas toute prise en compte de l'exercice du droit de ne pas s'auto-incriminer et du droit de garder le silence.

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA RAPPORTEURE

– M. Xavier-Rolai, conseiller juridique au cabinet du ministre de l'intérieur Bernard Cazeneuve ;

– M. Hugues Courtial, chef du bureau des questions pénales, direction des libertés publiques et des affaires juridiques, ministère de l'intérieur ;

– M. Frédéric Baab, conseiller diplomatique au cabinet de la ministre de la justice, Garde des Sceaux Christiane Taubira ;

– M^{me} Sandra Reviriego, conseillère parlementaire au cabinet de la ministre de la justice, Garde des Sceaux Christiane Taubira ;

– M. Michaël Gihl, chargé de mission négociations et transposition des normes pénales internationales, direction des affaires criminelles et des grâces, ministère de la justice ;

– M^{me} Isabelle Jégouzo, secrétaire générale adjointe, secrétariat général des affaires européennes ;

– M. Laurent Huet, chef du secteur espace judiciaire européen, secrétariat général des affaires européennes.

La rapporteure a par ailleurs reçu les contributions écrites du Conseil national des Barreaux et de l'Union syndicale des magistrats.