

Bruxelles, le 27.11.2013
SWD(2013) 481 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'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

{ COM(2013) 822 final }

{ SWD(2013) 480 final }

{ SWD(2013) 492 final }

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'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

1. DEFINITION DU PROBLEME

1.1. Les problèmes généraux

1) Protection insuffisante des droits constitutifs du procès équitable, pour les enfants et les adultes vulnérables, sur la base de l'actuel cadre juridique international et européen

Malgré l'existence de normes minimales et de principes communs découlant de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, de la convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et d'autres instruments de droit international, les droits constitutifs du procès équitable, pour les personnes vulnérables (c'est-à-dire les enfants, au sens de personnes âgées de moins de 18 ans, et les adultes vulnérables, telles que les personnes souffrant d'une déficience mentale ou diminuées physiquement ou psychiquement¹), tout au long des différents stades de la procédure pénale ne sont, à l'heure actuelle, pas suffisamment garantis au sein de l'UE et ne peuvent donc pas empêcher les infractions à l'article 6 de la CEDH.

2) Aucune protection globale des enfants et des adultes vulnérables n'est prévue par les mesures déjà adoptées conformément au programme de Stockholm

En outre, les mesures relatives aux droits procéduraux qui ont déjà été adoptées dans l'Union européenne, faisant suite au programme de Stockholm², ne prévoient pas de garanties suffisantes quant au fait que les personnes vulnérables puissent exercer effectivement leurs droits. Bien qu'elles prévoient certaines garanties pour l'ensemble des suspects et des personnes poursuivies, ces mesures ne tiennent pas compte des besoins spécifiques des personnes vulnérables soupçonnées ou poursuivies, aux différents stades de la procédure pénale (par exemple, des mécanismes d'évaluation adaptés pour apprécier leur vulnérabilité, l'assistance obligatoire d'un avocat, l'assistance médicale, une formation spécifique des services répressifs et des juges, etc.). En fait, le programme de Stockholm et le plan d'action de la Commission le mettant en œuvre³ prévoient expressément l'adoption d'une mesure spécifique afin d'arrêter des règles minimales communes pour les personnes vulnérables, en plus des autres mesures relatives aux droits procéduraux. Faute d'un tel instrument, la protection des suspects ou des personnes poursuivies dans le cadre de procédures pénales ne serait pas complète et les objectifs du programme de Stockholm et de la feuille de route relative aux droits procéduraux⁴ ne pourraient être pleinement atteints.

¹ Aucun instrument juridique international ou européen ne définit la notion d'«adulte vulnérable».

² JO C 115 du 4.5.2010, p. 1.

³ COM(2010) 171 final du 20.4.2010.

⁴ JO C 295 du 4.12.2009, p. 1.

3) L'insuffisance de la protection des enfants et des adultes vulnérables a une incidence sur la confiance mutuelle et compromet le bon fonctionnement de la reconnaissance mutuelle

L'absence de protection adéquate des garanties procédurales accordées aux enfants et aux adultes vulnérables pourrait nuire à la confiance mutuelle entre les autorités judiciaires et, partant, entraver la coopération judiciaire en matière pénale. Le principe de reconnaissance mutuelle étant la pierre angulaire de l'espace de justice, il est nécessaire de renforcer la confiance mutuelle pour permettre le fonctionnement effectif de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Pour créer ce climat de confiance mutuelle, les États membres ont indiqué, dans la feuille de route relative aux droits procéduraux, les mesures qui sont considérées comme nécessaires à l'instauration de ces normes minimales en matière de confiance mutuelle. Des garanties spécifiques pour les personnes vulnérables figurent parmi les mesures prévues.

1.2. Catégorie de personnes concernée

Le nombre d'enfants confrontés à la justice pénale est d'environ 1 086 000 dans l'ensemble de l'UE, soit 12 % du total de la population européenne confrontée à la justice pénale. En ce qui concerne les adultes vulnérables, ce sont entre 4 % et 8 % de la population totale confrontée à la justice pénale qui pourraient être empêchés de participer pleinement à la procédure pénale en raison d'une déficience quelconque.

1.3. Réaction des États membres et des parties prenantes

Les États membres et les parties prenantes (par exemple, barreaux d'avocats, ONG et associations de familles) ont clairement souligné la nécessité de prévoir des garanties spécifiques pour les personnes vulnérables (notamment les enfants). Dans ce contexte, ils ont montré l'application insuffisante et fragmentaire des normes internationales et l'absolue nécessité de définir des règles minimales communes aux États membres de l'UE. Toutes les garanties présentées dans l'analyse d'impact ont été largement débattues et soutenues. En particulier, l'assistance obligatoire d'un avocat a été considérée comme une mesure essentielle. Il a été proposé de traiter distinctement les enfants et les adultes vulnérables étant donné, notamment, l'absence de définition commune de ces derniers.

2. ANALYSE DE LA SUBSIDIARITE

Sur la base des trois critères suivants, une action au niveau de l'UE est nécessaire:

1) *Renforcement de la confiance mutuelle entre les autorités judiciaires*: l'absence de protection adéquate des enfants et des adultes vulnérables se traduit aussi actuellement par un manque de confiance entre les autorités judiciaires, ce qui sape la coopération judiciaire dans les affaires pénales revêtant une dimension transfrontière. Dans le programme de Stockholm, le Conseil européen a invité la Commission à proposer des garanties particulières aux fins de la protection des personnes vulnérables (couvrant à la fois les enfants et les adultes vulnérables).

2) *Circulation des personnes*: des enfants et des adultes vulnérables peuvent faire l'objet de procédures pénales en dehors de leur État membre d'origine. C'est au niveau de l'UE qu'il convient de répondre à leurs besoins en qualité de suspects ou de personnes poursuivies.

3) *Les limites des normes internationales*: la CEDH définit déjà des normes européennes en matière de procès équitable, mais les mécanismes de contrôle de leur application ne peuvent garantir un niveau suffisant et uniforme de respect de ces normes par les États signataires, y

compris les États membres de l'UE⁵. Qui plus est, comme les conventions internationales concernant les enfants et les personnes handicapées, que l'Union a ratifiées, n'ont pas force exécutoire, une application uniforme de ces normes au niveau de l'UE n'est guère probable.

3. OBJECTIFS DE L'INITIATIVE DE L'UE

Objectifs:	
Objectifs généraux:	▪ Un bon niveau de protection des droits procéduraux fondamentaux sera garanti pour les personnes vulnérables soupçonnées ou poursuivies dans le cadre de procédures pénales. ▪ La confiance mutuelle sera renforcée, ce qui facilitera la reconnaissance mutuelle des jugements et décisions judiciaires dans l'UE et améliorera la coopération judiciaire dans l'UE.
Objectifs spécifiques:	▪ A: La vulnérabilité des personnes soupçonnées ou poursuivies dans le cadre de procédures pénales est correctement évaluée dès le tout début et tout au long de la procédure pénale. ▪ B: Les personnes soupçonnées ou poursuivies sont dûment assistées dans le cadre de la procédure pénale et bénéficient de l'assistance d'un avocat qui est obligatoire et à laquelle, en tant que droit, il ne peut être renoncé, afin de leur permettre de comprendre et de participer effectivement à la procédure pénale. ▪ C: Les personnes vulnérables, en particulier les enfants, disposent d'un ensemble de garanties procédurales suffisantes, compte tenu de leurs besoins particuliers à tous les stades de la procédure pénale (par exemple, interrogatoires de police, audiences et détention).
Objectifs opérationnels :	▪ A.1: Des mécanismes d'évaluation appropriés pour apprécier le degré de vulnérabilité des enfants et des adultes vulnérables sont mis en place dès le tout début de la procédure pénale, et ce dès leur premier contact avec les autorités répressives ou judiciaires. ▪ B.1: Les enfants et les adultes vulnérables seront dûment assistés, au cours de la procédure, par leurs parents/représentants légaux ou un adulte approprié. ▪ B.2: Les enfants et les adultes vulnérables bénéficieront de l'assistance obligatoire d'un avocat dès le tout début de la procédure pénale afin de pouvoir participer effectivement à la procédure. ▪ C.1: Les enfants et les adultes vulnérables bénéficieront de garanties

⁵ Même les rapports périodiques du CPT adressés aux gouvernements des États membres et les invitant à faire en sorte que les suspects arrêtés puissent bénéficier très tôt de l'assistance d'un avocat ont seulement amené une minorité d'États membres à adopter un système de notification par de tels moyens.

	appropriées, compte tenu de leurs besoins spécifiques aux différents stades de la procédure pénale (par exemple, enregistrement audiovisuel durant les interrogatoires de police, protection en vertu des règles relatives au respect de la vie privée et limitation de la détention provisoire).
--	---

4. OPTIONS STRATEGIQUES

Quatre grandes options stratégiques ont été examinées en détail:

Option 1 - statu quo:	Maintien du statu quo. Cette option n'impliquerait aucune action au niveau de l'Union.
Option 2 Niveau d'obligation faible	Action non législative («soft law») en faveur de la protection des droits des personnes vulnérables soupçonnées ou poursuivies dans le cadre de procédures pénales, au moyen, par exemple, du suivi et de l'évaluation du traitement, de la formation et de la diffusion des bonnes pratiques.
Option 3 Niveau d'obligation intermédiaire	L'option 3 établit des règles minimales appliquant la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (Cour EDH) et des aspects pertinents des dispositions internationales applicables en matière de garanties procédurales à prévoir pour protéger les personnes vulnérables soupçonnées ou poursuivies dans le cadre de procédures pénales.
Option 4 Niveau d'obligation élevé	L'option 4 est l' option la plus ambitieuse et la plus contraignante, et va plus loin que l'option 3 en ce qui concerne certaines garanties. Ces garanties supplémentaires pourraient comprendre une évaluation approfondie du degré de vulnérabilité de la personne, un examen médical plus poussé (pour les adultes vulnérables), l'enregistrement audiovisuel des interrogatoires de police, des juges spécifiquement formés et l'accès à des services éducatifs ou récréatifs pendant la détention.
Les options 3 et 4 pourraient prendre la forme soit d'une directive, soit d'une recommandation. Des éléments de ces deux options peuvent être combinés. Des actions distinctes, sous la forme d'une directive pour les enfants et d'une recommandation pour les adultes vulnérables , sont envisagées.	

5. ÉVALUATION DES INCIDENCES

5.1. Efficacité dans la réalisation des objectifs stratégiques

- Option 1- le niveau insuffisant de protection des personnes vulnérables soupçonnées ou poursuivies resterait le même.
- Option 2 – les États membres ne seraient guère incités à s'attaquer aux problèmes, étant donné l'absence d'action contraignante.
- Option 3 – incidence moyenne étant donné que cette option contribuera à la réalisation des objectifs généraux de la ou des mesures portant sur les garanties particulières pour les enfants et les adultes vulnérables.
- Option 4 – impose aux États membres des règles plus ambitieuses et un niveau «plus élevé» d'obligation que l'option 3 en ce qui concerne certaines garanties telles que

l'évaluation du degré de vulnérabilité, l'examen médical (pour les adultes vulnérables), les interrogatoires de police, les audiences et la détention. Elle renforcera considérablement la confiance mutuelle et la coopération.

5.2. Incidence sur les droits fondamentaux

- Option 1: aucune amélioration du niveau insuffisant de protection des droits constitutifs du procès équitable pour les personnes vulnérables.
- Option 2: incidence limitée, étant donné qu'elle dépendra dans une large mesure de la manière dont les États membres mettent en œuvre les lignes directrices non contraignantes.
- Option 3: aura une incidence positive sur les droits fondamentaux: plus précisément, l'obligation imposée aux États membres de veiller à l'information suffisante et à l'assistance par les parents/représentants légaux ou un adulte approprié contribuera au respect du droit à un procès équitable; l'assistance obligatoire d'un avocat aura une incidence importante sur les droits de la défense des personnes vulnérables. En outre, certaines garanties relatives aux interrogatoires de police, aux audiences et à la détention renforceraient les droits constitutifs d'un procès équitable.
- L'option 4 est celle, parmi les quatre options, qui aura la plus grande incidence sur les droits fondamentaux: l'évaluation approfondie dont les personnes vulnérables feraient l'objet permettrait de répondre à leurs besoins spécifiques; l'assistance médicale garantirait l'intégrité des personnes vulnérables; plusieurs garanties spécifiques sont prévues à l'égard des interrogatoires de police (par exemple, l'enregistrement audiovisuel), de la détention (limitation et proportionnalité) et des audiences (par exemple, formation spécifique des juges et protection en application des règles relatives au respect de la vie privée).

5.3. Incidence sur les systèmes judiciaires nationaux

- Option 1: les divergences existant entre les systèmes judiciaires des États membres demeureront, voire s'accroîtront.
- Option 2: l'incidence générale sera limitée; du fait de sa nature non contraignante, cette option stratégique ne portera guère de fruits.
- Les options 3 et 4 auront une incidence positive sur les systèmes judiciaires nationaux, car elles renforceraient la sécurité juridique dans tous les États membres de l'UE en instaurant des normes minimales communes en ce qui concerne la protection des personnes vulnérables soupçonnées ou poursuivies. Tous les États membres seraient tenus d'apporter des modifications à leur droit pénal national. De même, ces options amélioreront considérablement la coopération judiciaire, puisque les différences dans la manière dont les États membres accordent certains droits aux personnes vulnérables soupçonnées ou poursuivies s'estomperont.

5.4. Impact financier et économique

- Option 1: Cette option n'implique aucune charge financière immédiate.
- Option 2: La charge financière liée à cette option dépendra du niveau de mise en œuvre par les États membres. Le coût financier total ne devrait pas dépasser les **20,2 millions d'EUR** (formation des juges et des fonctionnaires de police et les coûts potentiels d'une étude, ateliers, etc.).
- Option 3: Le coût total devrait se situer dans la **moyenne** des quatre options, soit **100,1 millions d'EUR (pour les enfants)** et entre **40,3 et 72,8 millions d'EUR (pour les adultes vulnérables)**.
- Option 4: Le coût total de cette option devrait être le plus élevé des quatre, soit **164,2 millions d'EUR** [*182,8 millions d'EUR, formation comprise*] (**pour les enfants**) et

entre 134,4 et 228,9 millions d'EUR [entre 153 et 247,5 millions d'EUR, formation comprise] (pour les adultes vulnérables).

6. COMPARAISON DES OPTIONS / OPTION PRIVILEGIEE

1) Enfants

L'option privilégiée que l'analyse d'impact a permis de dégager pour les enfants est celle d'une **directive associant des éléments de l'option 3 et de l'option 4**.

Cette directive prévoira des **garanties minimales pour les enfants soupçonnés ou poursuivis dans le cadre de procédures pénales dans l'UE**. Elle sera **juridiquement contraignante** pour les États membres et, une fois mise en œuvre, elle renforcera le niveau de protection dans l'UE.

Cette association d'éléments de l'option 3 et de l'option 4 tient compte des principes de subsidiarité et de proportionnalité et présente clairement une valeur ajoutée européenne en renforçant les normes minimales fondées sur la jurisprudence de la Cour EDH et les normes internationales en ce qui concerne les garanties procédurales accordées aux enfants soupçonnés ou poursuivis dans le cadre de procédures pénales.

Son **coût total s'élève à 136,2 millions d'EUR** [154,8 millions d'EUR, formation comprise]⁶. Les États membres seraient tous concernés, mais à des degrés divers. Le coût total par État membre serait le suivant:

AT 3 564; BE 802; BU 714, CY: 94; CZ: 996; DE: 35 982; DK: 413; EE: 170; EL: 1 042; ES: 2 175; FI: 3 545; FR: 17 950; HU: 667; IE: 1 309; IT: 4 978; LT: 346; LV: 134; LU: 172; MT: 22; NL: 3 225; PL: 2 548; PT: 495; RO: 1 130; SE: 7 330; SK: 337; SI: 112; UK: 45 907⁷.

2) Adultes

La difficulté de définir la notion d'adultes vulnérables et, partant, de déterminer le champ d'application de l'initiative envisagée, ainsi que le plus petit nombre de normes et de dispositions internationales pertinentes pour les adultes vulnérables ont exclu toute mesure juridiquement contraignante en matière de garanties à accorder aux adultes vulnérables.

L'option privilégiée que l'analyse d'impact a permis de dégager pour les adultes vulnérables est celle d'une **recommandation associant des éléments de l'option 3 et de l'option 4**.

Cette association d'éléments de l'option 3 et de l'option 4 tient compte des principes de subsidiarité et de proportionnalité et présente clairement une valeur ajoutée européenne en renforçant les normes minimales fondées sur la jurisprudence de la Cour EDH et les normes internationales en ce qui concerne les garanties procédurales accordées aux adultes vulnérables soupçonnés ou poursuivis dans le cadre de procédures pénales.

Le coût total est compris **entre 70,9 et 133,6 millions d'EUR** [entre 89,5 et 152,2 millions d'EUR, formation comprise]⁸. Les États membres seraient tous concernés, mais à des degrés divers. Le coût total par État membre serait le suivant (min-max.):

AT 847-1 397; BE 1 159-2 289; BU 762-1 554; CY: 82-149; CZ: 1 056-1 940; DE: 8 363-15 367; DK: 4 455-8 818; EE: 136-251; EL: 1 152-2 114; ES: 4 606-8 464; FI: 435-780; FR: 6 384-11 709; HU: 1 021-1 878; IE: 839-1 424; IT: 6 005-10 998; LT: 346-634; LV: 233-

⁶ Coûts de formation compris.

⁷ Coûts de formation non compris.

⁸ Coûts de formation compris.

425; LU: 49-91; MT: 41-77; NL: 1 342-2 415; PL: 3 197-5 762; PT: 1 080-1 983; RO: 2 190-4 023; SE: 769-1 387; SK: 551-1 009; SI: 205-376; UK: 23 430-45 869⁹

[Ces montants sont calculés sur la base de l'hypothèse que tous les États membres vont mettre en œuvre la recommandation.]

Ces montants ne tiennent pas compte des **éventuelles économies** qui pourraient résulter d'une réduction du coût actuel des recours devant la Cour EDH ou les tribunaux nationaux, des nouveaux procès, des indemnités financières et des poursuites infructueuses découlant du non-respect du droit à un procès équitable des suspects. En particulier, l'assistance obligatoire d'un avocat permettra d'améliorer leur défense, réduisant ainsi la répétition des interrogatoires et contribuant à la rationalisation des enquêtes et des audiences et à la réduction des mesures privatives de liberté. À long terme, l'impact financier devrait progressivement diminuer, puisque les garanties procédurales accordées aux personnes vulnérables seraient renforcées et les recours pour violation du droit à un procès équitable, moins fréquents.

7. SUIVI ET EVALUATION

Le délai de transposition de la directive proposée pour les enfants sera de deux ans à compter de son entrée en vigueur. En ce qui concerne la recommandation proposée pour les adultes vulnérables, la Commission tient à évaluer sa mise en œuvre au plus tard trois à quatre ans après sa publication.

En outre, la Commission envisage de réaliser une étude empirique spécifique, prévoyant une collecte de données trois à cinq ans après l'application de chaque instrument de la feuille de route relative aux droits procéduraux. Afin d'apprécier finement l'efficacité des propositions, tant quantitativement que qualitativement, des indicateurs spécifiques seront utilisés pour les enfants et pour les adultes vulnérables.

⁹ Coûts de formation non compris.