

Bruxelles, le 27.11.2013
SWD(2013) 479 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant le document

Proposition de mesures

**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}
{ SWD(2013) 478 final}
{ SWD(2013) 500 final}

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant le document

Proposition de mesures

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

1. DEFINITION DES PROBLEMES

Problèmes généraux:

1. Le principe de la présomption d'innocence n'étant pas suffisamment protégé dans l'Union européenne, les droits fondamentaux des suspects et des personnes poursuivies pâtissent de la même carence. L'existence de normes minimales communes énoncées à l'article 48 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (la «charte») et à l'article 6, paragraphe 2, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (la «CEDH») semble insuffisante pour préserver ce principe dans la pratique. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (la «Cour EDH») témoigne des violations incessantes de ce principe. Or la présomption d'innocence est un principe universel, complémentaire d'autres droits procéduraux, dont ceux qui sont déjà régis par le droit de l'Union. L'objectif général de la proposition de directive est de garantir le droit à un procès pénal équitable. Or ce caractère équitable fait défaut dès lors qu'il est porté atteinte à la présomption d'innocence.
2. L'insuffisante protection des droits fondamentaux suscite un manque de confiance mutuelle des États membres dans la qualité de leurs systèmes judiciaires respectifs. Cet état de fait entrave le bon fonctionnement de la reconnaissance mutuelle des décisions de justice et la coopération judiciaire.

Problèmes spécifiques:

1. Protection insuffisante contre **les accusations publiques portées par des autorités répressives et judiciaires contre des personnes soupçonnées ou poursuivies** avant le prononcé de la condamnation. Il arrive en effet que dans des déclarations ou des décisions officielles, des autorités présentent comme coupables des suspects ou des personnes poursuivies avant même qu'une décision judiciaire irrévocable n'ait été rendue.
2. Protection insuffisante du principe selon lequel la **charge de la preuve pèse sur l'accusation et selon lequel tout doute éventuel sur la culpabilité de la personne poursuivie devrait profiter à celle-ci**; plus particulièrement, **protection insuffisante, dans la pratique, lorsque la charge de la preuve est transférée à la défense**.
3. **Protection insuffisante du droit de ne pas s'incriminer soi-même, y compris du droit de ne pas coopérer et du droit de conserver le silence**. Le système juridique de quelques États membres admet qu'un exercice du droit de ne pas s'incriminer soi-même, de ne pas coopérer et du droit de conserver le silence peut être opposé comme

preuve à la personne soupçonnée ou poursuivie; toutefois, en cas de violation de ces droits, il n'existe bien souvent aucune voie de droit effective et dissuasive.

4. Protection insuffisante du **droit d'assister à son procès**¹ — un jugement et toute décision qui pourrait se solder par une peine privative de liberté rendent nécessaire la présence de la personne poursuivie. Or les États membres ne disposent pas tous de voies de recours appropriées en cas de violation de ce droit.

Catégorie de personnes concernées

Toutes les personnes soupçonnées ou poursuivies dans le cadre d'une procédure pénale engagée dans l'UE sont potentiellement concernées. Près de 10 millions de procédures pénales se déroulent dans l'Union européenne chaque année. La Cour EDH a, sur une période comprise entre le 1^{er} janvier 2007 et le 31 décembre 2012, constaté la violation du droit à la présomption d'innocence par 10 États membres de l'UE (26 affaires au total).

Pourquoi l'intervention publique est-elle nécessaire?

L'insuffisante protection actuellement accordée à certains aspects de la présomption d'innocence érode la confiance mutuelle entre autorités judiciaires et, par conséquent, perturbe le bon fonctionnement de l'espace européen de justice. Les principes défendus et les mécanismes mis en œuvre par la Cour EDH ne se sont pas concrétisés par une protection suffisante dans la pratique, comme l'illustre la jurisprudence de cette juridiction. Il est peu probable d'assister prochainement à d'autres évolutions sur la base du cadre juridique existant.

Si l'Union européenne légifère, elle offrira la panoplie complète des mécanismes de recours prévus par le traité afin que les États membres se conforment au droit à la présomption d'innocence inscrit dans sa législation. Il est jugé nécessaire d'apporter certaines modifications à la législation de quelques États membres dans le plein respect, cependant, des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

2. ANALYSE DE LA SUBSIDIARITE

Renforcer la confiance mutuelle entre autorités judiciaires: C'est précisément en raison de son importance pour le bon fonctionnement de l'espace européen de justice pénale que, dans le programme de Stockholm², le Conseil européen a invité la Commission à aborder la question de la présomption d'innocence.

Circulation des personnes: Les justiciables impliqués dans une procédure pénale ailleurs que dans leur pays d'origine devraient avoir la certitude d'être protégés par un droit général européen à la présomption d'innocence. Or bien que ce droit soit consacré dans la charte, cette dernière ne peut être invoquée que dans une affaire déterminée si la cause se rapporte à la mise en œuvre du droit de l'Union par l'État membre concerné.

Limites de la Cour EDH: La Cour EDH ne peut, à elle seule, garantir une protection adaptée. En effet, certains aspects de la présomption d'innocence (par exemple, les conséquences précises d'une violation et les voies de droit ouvertes) n'ont pas fait l'objet d'une étude récente ou d'un examen approfondi de la part de la Cour EDH. N'ayant lieu qu'*a posteriori*, après épuisement de toutes les voies de recours internes, la procédure de recours devant la Cour EDH n'est pas satisfaisante; cette juridiction enregistre, en outre, un important arriéré d'affaires en attente de traitement.

¹ Sauf certaines exceptions bien définies («**décisions rendues par défaut ou par contumace**»).

² JO C 115 du 4.5.2010, p. 1.

3. OBJECTIFS DE L'INITIATIVE DE L'UE

Les **objectifs généraux** sont les suivants:

- 1) garantir un niveau élevé de protection des droits procéduraux fondamentaux dans le cadre de la procédure pénale;
- 2) accroître la confiance mutuelle aux fins d'une meilleure coopération judiciaire.

Les **objectifs spécifiques** consistent à:

- 1) garantir aux suspects et aux personnes poursuivies d'être présumés innocents tout au long de la procédure pénale jusqu'à ce que leur culpabilité ait été légalement établie, et d'être traités comme tels par les autorités judiciaires des États membres.
- 2) veiller à ce que les autorités qui participent à la coopération judiciaire et qui sont associées à l'exécution d'une sanction pénale, d'une mesure d'enquête ou d'un mandat d'arrêt européen émis dans un autre État membre aient la certitude que la décision sous-jacente, prise dans l'État membre d'origine, respecte pleinement la présomption d'innocence.

Les **objectifs opérationnels** consistent à:

- 1) faire en sorte que les autorités judiciaires ne présentent pas comme coupables les personnes soupçonnées ou poursuivies avant qu'un jugement irrévocable les concernant n'ait été rendu;
- 2) garantir que la charge de la preuve d'établir la culpabilité d'une personne soupçonnée ou poursuivie pèse sur l'accusation et que le moindre doute profite à cette personne;
- 3) protéger de manière appropriée, à n'importe quel stade de la procédure, le droit de ne pas s'incriminer soi-même, y compris le droit de ne pas coopérer et de conserver le silence, conféré aux suspects et aux personnes poursuivies;
- 4) faire en sorte que le jugement soit rendu en présence de la personne poursuivie, sauf dans les cas particuliers («décisions par défaut ou par contumace»).

4. OPTIONS STRATEGIQUES

Quatre options stratégiques ont été examinées:

- 1) Option 1 — maintien du *statu quo* — aucune action n'est prise à l'échelle de l'UE.
- 2) Option 2 – option non-législative: rédaction de documents d'orientation et organisation de sessions de formation en matière de bonnes pratiques, échange d'informations sur d'éventuelles meilleures pratiques et amélioration des modalités de contrôle.
- 3) Option 3 – deux options législatives:
 - a) Option 3a) — une **directive** qui établirait des règles minimales confirmant la jurisprudence de la Cour EDH en ce qui concerne chacun des problèmes recensés et qui prévoirait des voies de droit effectives et appropriées en cas de violation.
 - b) Option 3b) — une **directive**, comme dans l'option 3a), qui énoncerait toutefois des règles minimales garantissant un niveau de protection plus élevé que celui conféré par la jurisprudence de la Cour EDH (sauf pour ce qui est de l'abstention des autorités judiciaires de présenter publiquement un justiciable comme coupable, domaine où il n'est pas possible d'aller au-delà du principe

posé par la Cour EDH) en limitant, voire en excluant, la possibilité de déroger aux principes généraux.

5. ÉVALUATION DES INCIDENCES

5.1. Efficacité dans la réalisation des objectifs stratégiques

- 1) Option 1 — le niveau de protection resterait inchangé, la confiance mutuelle n'en serait pas améliorée.
- 2) Option 2 — États membres peu enclins à s'attaquer aux problèmes, étant donné l'absence de dispositions législatives.
- 3) Options 3a) et 3b)
 - a) Confiance mutuelle accrue grâce à l'instauration de normes minimales communes; moindres retards en matière de coopération judiciaire, réduction des coûts dus aux retards qui y sont associés, aux procédures avortées, aux nouvelles procédures de jugement et aux procédures d'appel; dans l'option 3b), la confiance mutuelle en serait encore renforcée.
 - b) L'option législative est juridiquement opposable, contrairement à celle du «statu quo» ou à l'option non législative.
 - c) Les personnes soupçonnées ou poursuivies bénéficieraient de normes minimales en matière de présomption d'innocence ainsi que de voies de recours appropriées; dans le cadre de l'option 3b), elles bénéficieraient de normes minimales plus élevées.
 - d) Mécanisme de recours effectifs contre les États membres en cas de violation.
 - e) Les autorités commettraient moins d'erreurs judiciaires, ce qui améliorerait non seulement la perception générale de la justice par les suspects et les personnes poursuivies, par les victimes, les autorités judiciaires, les avocats de la défense et l'opinion publique, mais aussi réduirait les coûts résultant pour les États membres de l'insuffisante protection de ce droit (coût des procédures d'appel en droit interne).

5.2. Répercussions sociales et droits fondamentaux

- 1) Option 1 — aucune amélioration.
- 2) Option 2 — l'amélioration variera probablement selon l'État membre concerné uniquement, étant donné l'absence de toute méthode pour faire respecter cette option.
- 3) Options 3a) et 3b)
 - a) Les clarifications apportées à l'article 48 de la charte permettraient d'accroître la protection des droits fondamentaux des suspects et des personnes poursuivies.
 - b) Changements culturels progressifs au sein du ministère public et des autorités judiciaires sur le respect du droit à la présomption d'innocence.
 - c) Éventuel non-respect des principes de proportionnalité et de subsidiarité si tous les aspects des options 3a) et 3b) sont retenus.
 - d) Il est risqué de codifier, au moyen d'un instrument législatif contraignant de l'UE, la jurisprudence de la Cour EDH, qui évolue constamment. En effet, si cette jurisprudence évolue vers un renforcement de la protection, une directive

à caractère contraignant consacrant l'actuel niveau de protection ne serait pas à jour.

- e) L'option 3b) pourrait avoir des conséquences préjudiciables pour l'administration de la justice dans la mesure où les droits des personnes physiques seraient renforcés au point de pouvoir, à terme, nuire à l'efficacité des enquêtes et des poursuites pénales.

5.3. Répercussions sur le système juridique des États membres

- 1) Option 1 — Les divergences entre les systèmes respectifs des États membres persisteraient, puisque ces systèmes continueraient d'évoluer selon des considérations strictement nationales.
- 2) Option 2 — Répercussions limitées — Il est impossible de prévoir des réformes législatives, car celles-ci seront laissées au bon vouloir des législateurs nationaux.
- 3) Options 3a) et 3b): Plusieurs États membres devraient modifier leur législation en fonction du problème précis qui les concerne.

5.4. Répercussions économiques et financières³

- 1) Option 1 — Aucune charge financière immédiate, mais aucune réduction non plus des coûts actuels afférents aux procédures prévues devant la Cour EDH et aux procédures d'appel de droit interne, à de nouvelles procédures de jugement et aux dommages et intérêts versés en réparation du préjudice causé du fait de la violation du droit à la présomption d'innocence des personnes soupçonnées.
- 2) Option 2 — Les coûts liés à l'organisation d'ateliers, à la formation et à l'échange des meilleures pratiques sont estimés à moins de **8 millions d'euros par an pour chacun des aspects** de la présomption d'innocence; ils n'incluent pas l'élaboration de documents d'orientation (coût unique de 47 520 euros). Si ces mesures étaient mises en pratique pour l'ensemble des quatre aspects de la présomption d'innocence, un niveau élevé de synergies permettrait de réduire le montant total des coûts.
- 3) Option 3a) — À long terme, les répercussions financières estimées ci-dessous devraient progressivement s'amenuiser, puisque le droit devrait être davantage respecté, ce qui réduirait le nombre de recours exercés. La formation des avocats de la défense, des officiers de police et des agents des services judiciaires pourrait faire naître des coûts. Les coûts estimatifs ci-dessous sont exprimés par année et couvrent l'ensemble des États membres.
 - a) Absence d'accusations publiques — les coûts liés à une voie de recours supplémentaire (nouvelle procédure de jugement) pour tous les États membres sauf AT, FI, LT, PL et SE s'élèvent à: 240 000 euros. Pas de coûts élevés pour d'autres voies de droit particulières (récusation d'un juge, droit à des dommages et intérêts).
 - b) La charge de la preuve pèse sur l'accusation / le moindre doute quant à la culpabilité de la personne poursuivie profite à cette dernière - les coûts liés à une voie de recours supplémentaire (nouvelle procédure de jugement) dans tous les États membres sauf AT, FR et UK seraient compris entre 92 000 et 920 000 euros.

³ En ce qui concerne les options 3a) et 3b), on estime que le système qui doit être mis en œuvre dans les États membres pour contrôler que ces derniers satisfont bien à leur obligation de faire rapport et de recueillir des données entraînerait un surcoût annuel de **1,3 million d'euros**.

- c) Le droit de ne pas s'incriminer soi-même, y compris le droit de ne pas coopérer et le droit de conserver le silence - Si la voie de recours supplémentaire consiste en une nouvelle procédure de jugement (possibilité actuellement prévue uniquement en AT, FI, FR et HU), les coûts seraient compris entre 98 000 et 980 000 euros; si la voie de droit supplémentaire consiste en l'irrecevabilité en justice d'éléments de preuve obtenus en violation de ce droit, les coûts exposés résulteraient de l'intensification de l'activité du ministère public en BE, BG, CY, EE, ES, HR, IE, LT, LV, NL, PL et SE (les coûts seraient, selon les estimations, compris entre 7 500 et 75 000 euros).
 - d) Droit d'assister à son procès — Frais induits par la création d'une voie de recours supplémentaire (nouvelle procédure de jugement) pour BE, BG, HU et LV: 523 000 euros.
- 4) Option 3b)
- a) Absence d'accusations publiques — mêmes remarques que pour l'option 3a).
 - b) La charge de la preuve pèse sur l'accusation / le moindre doute quant à la culpabilité de la personne poursuivie profite à cette dernière: - intensification de l'activité du ministère public dans les États membres où un renversement de la charge de la preuve est actuellement possible (étant donné que ces cas seraient limités dans le cadre de l'option 3b) en BE, HR, FR, HU, IE, PT, ES, SE et UK). Dans le cadre du scénario probable, les coûts sont évalués à 2,9 millions d'euros.
 - c) Droit de ne pas s'incriminer soi-même, droit de ne pas coopérer et droit de conserver le silence — intensification de l'activité du ministère public dans les États membres où ce droit ne revêt pas de caractère absolu (ce système serait supprimé dans le cadre de l'option 3b) en BE, CY, UK, FI, FR, IE, LV, NL et SE). Dans le cadre du scénario probable, les coûts sont évalués à 27 millions d'euros.
 - d) Droit d'assister à son procès — les frais exposés se traduiraient par des ressources policières supplémentaires afin de garantir qu'un suspect ou une personne poursuivie est physiquement présenté au tribunal (selon le droit en vigueur, l'intéressé est jugé par défaut ou par contumace) dans tous les États membres sauf CY, IE et DE. Les économies générées engloberaient les coûts de toutes les nouvelles procédures de jugement éventuelles (si toutes les personnes assistent à leur procès, une voie de recours supplémentaire pour les procès par contumace n'aurait plus de raison d'être). Le coût total serait, selon les estimations, compris entre 5,5 et 22 millions d'euros.

6. COMPARAISON DES OPTIONS / OPTION PRIVILEGIEE

L'option privilégiée est une combinaison d'**éléments des options 2, 3a) et 3b)**. Elle **respecte pleinement les principes de subsidiarité et de proportionnalité** en proposant un **niveau d'intervention différencié de l'UE** pour chaque aspect de la présomption d'innocence, en fonction de plusieurs facteurs: i) répercussion sur le bon fonctionnement d'instruments de reconnaissance mutuelle: il conviendrait d'accorder une attention particulière aux aspects créateurs de droits concrets et tangibles en faveur des citoyens plutôt qu'aux principes généraux du droit de la procédure pénale; ii) une intervention plus marquée de l'UE s'impose à l'égard des aspects que les législations nationales ne protègent pas suffisamment et pour lesquels les problèmes excèdent l'application concrète de celles-ci, et iii) une intervention plus

vigoureuse de l'UE s'impose quant aux aspects pour lesquels la jurisprudence de la Cour EDH n'a pas élaboré de norme qui soit suffisamment élevée dans un espace commun de justice pénale.

- 1) **Absence d'accusations publiques** — on retiendrait l'option 3a) sans, toutefois, y adjoindre une voie de droit particulière, étant donné que la situation de droit dans les États membres est acceptable et que cet aspect n'est, que dans une moindre mesure, lié au fonctionnement de l'espace européen de justice.
- 2) **Charge de la preuve; tout doute quant à la culpabilité de la personne poursuivie devrait profiter à cette dernière** — on retiendrait l'option 3a) sans, toutefois, y adjoindre une voie de droit particulière, étant donné que cet aspect est déjà suffisamment protégé par la législation des États membres.
- 3) Droit de ne pas s'incriminer soi-même, droit de ne pas coopérer et droit de conserver le silence — combinaison des options 3a) et 3b):
 - définir les principes généraux découlant de la jurisprudence de la Cour EDH et instaurer une voie de droit particulière en cas de violation de ceux-ci: l'irrecevabilité des éléments de preuve [option 3a)];
 - admettre des exceptions au droit de ne pas coopérer conformément à la jurisprudence de la Cour EDH [option 3a)];
 - ne pas autoriser que des conclusions défavorables soient tirées de l'exercice de ces droits [option 3b)];
- 4) **Droit d'assister à son procès** — option 3a), qui comprendrait l'instauration d'une voie de recours particulière (nouvelle procédure de jugement).
- 5) Approche horizontale: La mise en œuvre serait appuyée par des mesures horizontales sur **le contrôle, l'évaluation et la formation** (éléments de l'option 2).

Étant donné l'absence de données fiables, les chiffres disponibles sont fournis à titre indicatif. Les États membres seraient tous concernés à des degrés divers. Selon le scénario le plus probable, les coûts de l'option privilégiée seraient ventilés comme suit:

- les deux premiers aspects de la présomption d'innocence ne feraient naître aucun coût (sauf en ce qui concerne la formation, l'évaluation et le contrôle);
- interdiction de tirer des conclusions du silence de la personne soupçonnée ou poursuivie; 27 millions d'euros par an pour un total de 9 États membres;
- en ce qui concerne l'irrecevabilité des éléments de preuve obtenus en violation du droit de ne pas coopérer, le coût annuel serait, selon les estimations, compris entre 7 500 et 75 000 euros maximum pour un total de 12 États membres;
- en ce qui concerne le droit d'assister à son procès, les coûts annuels sont estimés à 523 000 euros pour un total de quatre États membres;
- est exclu un montant annuel supplémentaire estimé à 1,3 million d'euros, dû au système de contrôle et aux obligations de faire rapport auxquelles les États membres devraient satisfaire.

Le total des coûts par État membre est le suivant (*sous forme de fourchette*⁴): **AT** 305 164, **BE** 1 847 230 / 1 851 762, **BG** 126 521 / 126 985, **HR** 127 099 / 128 386, **CY** 266 173 / 267 655,

⁴ Les États membres ne sont pas tous concernés par une fourchette de coûts: d'aucuns ne seraient pas visés par certaines mesures qui sont déjà en vigueur sur leur territoire.

CZ 158 698, **EE** 56 703 / 56 983, **FI** 640 664, **FR** 8 783 153, **DE** 6 630 288, **EL** 190 790, **HU** 231 851, **IE** 590 601 / 592 155, **IT** 480 388, **LV** 281 997, **LT** 93 657 / 94 047, **LX** 207 765 / 208 203, **MT** 82 850, **NL** 6 590 604 / 6 599 749, **PL** 373 953 / 382 782, **PT** 226 718, **RO** 144 338, **SK** 961 808, **SI** 133 248, **ES** 643 779 / 668 089, **SE** 1 589 620 / 1 591 443, **UK** 9 664 550 / 9 678 626.

7. SUIVI ET EVALUATION

L'option privilégiée ne créera qu'un nombre comparativement limité d'obligations à la charge des États membres (lesquelles, dans une certaine mesure, reflètent celles déjà imposées par la CEDH ainsi que les obligations constitutionnelles ou juridiques en vigueur dans de nombreux États membres); une période de dix-huit mois devrait constituer un délai suffisant pour permettre aux États membres d'apporter les modifications nécessaires à leurs législations et pratiques respectives.

La directive imposera aux États membres une obligation de faire rapport sur la mise en œuvre effective de mesures législatives et autres. Il convient d'encourager les États membres à recueillir des données pertinentes pour faciliter ce processus en raison de l'absence actuelle de données fiables.

La Commission envisage de réaliser une étude empirique spécifique centrée sur une collecte de données trois à cinq ans après la transposition de l'instrument⁵ afin d'acquérir une vision quantitative et qualitative approfondie de l'efficacité de la proposition. Toutes les données recueillies lui permettraient d'évaluer, de façon plus fiable que ne le permettent les moyens actuellement disponibles, le degré effectif de conformité dans les États membres.

⁵ JO C 291 du 4.12.2009, p. 1.