COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 20.7.2021
COM(2021) 409 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur la mise en œuvre de la directive 2014/41/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 concernant la décision d'enquête européenne en matière pénale

1. INTRODUCTION

La directive 2014/41/UE concernant la décision d'enquête européenne en matière pénale[1] (ci-après la «directive») établit un cadre global unique fondé sur le principe de reconnaissance mutuelle qui permet aux autorités d'un État membre d'obtenir des preuves auprès d'un autre État membre.

La directive a été proposée à l'initiative de 7 États membres[2]. Elle a été adoptée, le 3 avril 2014, par le Conseil et le Parlement européen conformément à l'article 82, paragraphe 1, point a), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), et lie l'ensemble des États membres, à l'exception de l'Irlande et du Danemark.

La directive a remplacé les cadres existants régissant l'obtention de preuves, à savoir la convention de l'UE de 2000 relative à l'entraide judiciaire[3], la décision-cadre 2008/978/JAI relative au mandat européen d'obtention de preuves[4] et la décision-cadre 2003/577/JAI relative au gel des éléments de preuve[5].

Les principaux éléments de la directive sont énumérés ci-dessous.

- La décision d'enquête européenne est une **décision judiciaire** émise ou validée par une autorité judiciaire d'un État membre afin de faire exécuter ou reconnaître une ou plusieurs mesures d'enquête dans un autre État membre en vue d'obtenir des preuves.

- Elle couvre **toute mesure d'enquête**[6], à l'exception de la création d'une équipe commune d'enquête, à tous les stades de la procédure pénale.

- Les États membres sont tenus **de reconnaître et d'exécuter une décision d'enquête européenne sans tarder et sans aucune autre formalité**, et celle-ci ne peut être refusée

[1] Directive 2014/41/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 concernant la décision d'enquête européenne en matière pénale (JO L 130 du 1.5.2014, p. 1).
[2] Belgique, Bulgarie, Estonie, Espagne, Autriche, Slovénie et Suède.
[3] Convention du 29 mai 2000 relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne (JO C 197 du 12.7.2000, p. 1).
[4] Décision-cadre 2008/978/JAI du Conseil du 18 décembre 2008 relative au mandat européen d'obtention de preuves visant à recueillir des objets, des documents et des données en vue de leur utilisation dans le cadre de procédures pénales (JO L 350 du 30.12.2008, p. 72). Cette décision-cadre a été abrogée par le règlement (UE) 2016/95 du Parlement européen et du Conseil du 20 janvier 2016 abrogeant certains actes dans le domaine de la coopération policière et de la coopération judiciaire en matière pénale (JO L 26 du 2.2.2016, p. 9).
[5] Décision-cadre 2003/577/JAI du Conseil du 22 juillet 2003 relative à l'exécution dans l'Union européenne des décisions de gel de biens ou d'éléments de preuve (JO L 196 du 2.8.2003, p. 45).
[6] Par exemple, la décision d'enquête européenne autorise l'audition de suspects et de témoins, y compris par vidéoconférence, l'obtention d'informations sur des comptes bancaires ou autres comptes financiers, ainsi que des mesures de conservation des preuves.

que dans des circonstances précises, par exemple lorsqu'elle risque de nuire à des intérêts nationaux essentiels en matière de sécurité ou au respect des droits fondamentaux.

- La directive fixe des **délais** stricts pour l'obtention des preuves demandées.
- Elle prévoit des **formulaires types** permettant de remplir une décision d'enquête européenne (annexe A), d'en accuser réception (annexe B), et d'envoyer une notification concernant l'interception de télécommunications sur le territoire de l'État membre notifié (annexe C)[7].
- Elle contient plusieurs **garanties supplémentaires visant à protéger les droits de la défense**, notamment à l'article 1er, paragraphe 3, et aux articles 6 et 14.

En janvier 2021, la Commission a proposé une modification de l'article 20 de la directive afin de l'aligner sur les règles de l'Union relatives à la protection des données à caractère personnel[8].

L'article 37 de la directive prévoit que la Commission présente un rapport au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la directive, sur la base d'informations tant qualitatives que quantitatives. Le rapport comprend, en particulier, l'évaluation de son incidence sur la coopération en matière pénale et sur la protection des personnes, ainsi que sur l'exécution des dispositions relatives à l'interception des télécommunications compte tenu des évolutions techniques.

La première partie décrit l'état d'avancement de la mise en œuvre de la directive par les États membres, en mettant l'accent sur les principales dispositions essentielles au bon fonctionnement de la décision d'enquête européenne. La seconde partie donne un aperçu des principaux éléments relatifs à l'application de la directive par les États membres.

Lors de l'élaboration du présent rapport, la Commission a utilisé les informations fournies par les États membres lors de la notification des mesures nationales transposant la directive, ainsi que les réponses au questionnaire communiquées par des autorités compétentes et des avocats au sein des États membres, par Eurojust et par le Réseau judiciaire européen en matière pénale (RJE).

Le rapport couvre tous les États membres liés par la directive.

2. ÉVALUATION GÉNÉRALE

[7] Le Conseil a publié des lignes directrices sur la manière de remplir les formulaires: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5291-2020-INIT/en/pdf

[8] Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2014/41/UE en ce qui concerne son alignement sur les règles de l'UE relatives à la protection des données à caractère personnel (COM/2021/21 final).

À l'expiration du délai de transposition, à savoir le 22 mai 2017 (article 36, paragraphe 1), seuls 2 États membres avaient communiqué les mesures requises à la Commission, tandis que 8 autres États membres ont notifié des mesures dans les jours et semaines qui ont suivi.

En juillet 2017, la Commission a engagé des procédures d'infraction au titre de l'article 258 TFUE à l'encontre de 13 États membres (Bulgarie, République tchèque, Grèce, Espagne, Croatie, Chypre, Luxembourg, Malte, Autriche, Pologne, Portugal, Slovaquie et Suède) pour défaut de notification des mesures de transposition de la directive. En janvier 2018, la Commission a adressé des avis motivés à la Bulgarie, à l'Espagne, au Luxembourg et à l'Autriche, étant donné que ces pays n'avaient toujours pas notifié les mesures de transposition. En septembre 2018, tous les États membres liés par la directive avaient notifié à la Commission les mesures nationales de transposition. L'analyse des mesures notifiées n'a pas révélé l'absence d'importants éléments indépendants. La procédure d'infraction pour défaut de communication des mesures de transposition a donc été clôturée[9].

3. POINTS SPÉCIFIQUES D'ÉVALUATION

3.1. Autorités compétentes et autorités centrales

L'article 33, paragraphe 1, exige des États membres qu'ils communiquent à la Commission les informations relatives aux autorités qui sont compétentes pour émettre et exécuter les décisions d'enquête européenne, ainsi que les informations relatives à l'autorité ou aux autorités centrales, lorsque celles-ci sont désignées conformément à l'article 7, paragraphe 3. Tous les États membres ont envoyé leurs notifications à la Commission.

3.1.1. Autorités d'émission [article 2, point c)]

Selon l'article 2, point c), les termes «autorité d'émission» incluent un juge, une juridiction, un juge d'instruction ou un procureur[10]. Ils incluent également toute autre autorité compétente définie par l'État d'émission qui, dans le cas d'espèce, agit en qualité d'autorité chargée des enquêtes dans le cadre de procédures pénales, compétente pour ordonner l'obtention de preuves conformément au droit national, à condition qu'une telle décision d'enquête européenne soit validée par un juge, une juridiction, un juge d'instruction ou un procureur.

[9] Cette clôture est sans préjudice des procédures d'infraction susceptibles d'être engagées par la Commission à l'encontre de certains États membres si elle constate que les mesures nationales notifiées ne transposent pas correctement la directive ou que des faiblesses systémiques sont observées au niveau de son application dans la pratique.

[10] L'article 1er, paragraphe 1, précise que les décisions d'enquête européenne sont des décisions judiciaires émises ou validées par des autorités judiciaires.

La Cour de justice a conclu[11] que les notions d'«autorité judiciaire» et d'«autorité d'émission» figurant à l'article 1er, paragraphe 1, et à l'article 2, point c), incluent le parquet d'un État membre, indépendamment du rapport de subordination légale qui pourrait exister entre ce parquet et le pouvoir exécutif de cet État membre, et de l'exposition dudit parquet au risque d'être soumis, directement ou indirectement, à des ordres ou à des instructions individuels de la part de ce pouvoir dans le cadre de l'adoption d'une décision d'enquête européenne.

Dans la majorité des États membres, les autorités compétentes pour l'émission de décisions d'enquête européenne sont les parquets, les juges d'instruction ou les juridictions. Dans un État membre, seules les juridictions sont compétentes pour émettre des décisions d'enquête européenne, tandis qu'un autre État membre a désigné comme autorité judiciaire d'émission son autorité fiscale, laquelle exerce les droits et les responsabilités d'un parquet, conformément à l'article 2, point c) i)[12]. Moins de la moitié des États membres ont recouru à la possibilité de désigner, en tant qu'autorités d'émission, des autorités compétentes chargées des enquêtes, telles que les services de police, conformément à l'article 2, point c) ii). Dans certains cas, des autorités administratives ont été désignées comme autorités d'émission dans des procédures pénales administratives. Des procureurs, des juges d'instruction ou des juridictions ont été désignés en tant qu'autorités de validation pour ces décisions d'enquête européenne. Dans un État membre, aucune autorité de validation n'a été désignée pour les décisions d'enquête européenne émises par une autorité administrative dans le cadre d'une procédure pénale administrative. Presque tous les États membres ont correctement mis en œuvre cette disposition.

3.1.2. Autorités d'exécution [article 2, point d)]

Une grande majorité d'États membres ont également désigné comme autorités d'exécution les autorités compétentes pour l'émission de décisions d'enquête européenne. Dans certains États membres, les autorités compétentes pour reconnaître les décisions d'enquête européenne et veiller à leur exécution sont également des autorités répressives ou administratives.

3.1.3. Autorités centrales (article 7, paragraphe 3)

L'article 7, paragraphe 3, prévoit la possibilité pour les États membres de désigner une ou plusieurs autorités centrales pour assister les autorités compétentes. Ils peuvent confier à ces autorités centrales la transmission administrative et la réception des décisions d'enquête européenne, ainsi que de toute autre correspondance officielle les concernant.

Un nombre significatif d'États membres ont notifié à la Commission au moins une autorité centrale. Dans la plupart des cas, les ministères de la justice ont été désignés comme autorités centrales, tandis que différentes tâches leur ont été confiées. Quelques-unes de ces autorités

[11] Voir l'arrêt de la Cour de justice du 8 décembre 2020, Staatsanwaltschaft Wien/A. e.a., C-584/19 PPU, ECLI:EU:C:2020:1002.
[12] Voir l'affaire C-66/20 pendante devant la Cour de justice de l'Union européenne.

centrales peuvent également aider à la transmission administrative et à la réception des décisions d'enquête européenne, et seul un petit nombre de ces États membres demandent que l'envoi de toutes les décisions d'enquête européenne entrantes passe par leur autorité centrale. Dans quelques cas, plusieurs autorités centrales ont été communiquées. Dans certains États membres, les autorités peuvent fournir une assistance, bien qu'elles ne soient pas officiellement notifiées en tant qu'autorités centrales.

Certains États membres ont accordé à leurs autorités centrales désignées des compétences supplémentaires (comme celle de vérifier au préalable si tous les documents nécessaires ont été reçus ou de refuser l'exécution d'une décision d'enquête européenne dans certaines circonstances). Presque tous les États membres ont correctement mis en œuvre cette disposition.

3.2. Définition et portée de la décision d'enquête européenne et types de procédures pour lesquelles elle peut être émise

3.2.1. Définition de la décision d'enquête européenne (article 1er)

L'ensemble des États membres ont transposé l'article 1er, paragraphe 1, qui définit la décision d'enquête européenne comme étant une décision judiciaire émise afin de faire exécuter une ou plusieurs mesures d'enquête spécifiques dans un autre État membre en vue d'obtenir des preuves. Le considérant 25 précise que la directive énonce les règles relatives à la réalisation d'une mesure d'enquête à tous les stades de la procédure pénale, y compris celle du procès. Dans un petit nombre d'États membres, une décision d'enquête européenne peut également être émise pendant l'exécution d'un jugement ou d'une peine. Un État membre a précisé qu'une décision d'enquête européenne pouvait également être émise pour des mesures procédurales supplémentaires.

Certains États membres n'ont pas explicitement fait référence, dans leurs dispositions de transposition, au droit des suspects ou des personnes poursuivies, ou d'un avocat agissant en leur nom, de demander l'émission d'une décision d'enquête européenne (article 1er, paragraphe 3), mais cela peut s'expliquer par le fait que les procédures pénales nationales reconnaissent déjà ce droit.

La grande majorité des États membres n'ont pas, dans leurs dispositions de transposition, explicitement fait référence aux droits fondamentaux et aux principes juridiques (article 1er, paragraphe 4). Toutefois, un petit nombre d'États membres ont fait référence à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, aux constitutions nationales ou à la Convention européenne des droits de l'homme. Néanmoins, la plupart des États membres prévoient explicitement que la violation de la condition générale du respect des droits fondamentaux constitue un motif de refus au titre de l'article 11, paragraphe 1, point f).

3.2.2. Champ d'application (article 3)

L'article 3 de la directive dispose que la décision d'enquête européenne couvre toute mesure d'enquête, à l'exception de la création d'une équipe commune d'enquête et de l'obtention de preuves dans le cadre de cette équipe. Les considérants 9 et 34 précisent que la directive ne devrait pas s'appliquer à l'observation transfrontalière visée dans la convention d'application de l'accord de Schengen[13], ni aux mesures provisoires en vue d'une confiscation.

La plupart des États membres ont transposé l'article 3 de manière explicite. Quelques États membres ont ajouté des exceptions supplémentaires, à savoir l'obtention de données relatives au casier judiciaire, l'assistance juridique pour la signification ou la notification d'actes de procédure, l'audition de la personne poursuivie par téléconférence, ainsi que la saisie de biens faisant l'objet d'une confiscation. Dans un petit nombre d'États membres, l'observation transfrontalière visée dans la convention d'application de l'accord de Schengen a été explicitement exclue du champ d'application de la décision d'enquête européenne. Presque tous les États membres ont correctement mis en œuvre cette disposition.

3.2.3. Types de procédures (article 4)

L'article 4 de la directive dispose qu'une décision d'enquête européenne peut être émise dans le cadre de procédures pénales dans tous les États membres [article 4, point a)]. Toutefois, un État membre exige qu'elle soit émise dans le cadre d'une procédure pénale relative à une infraction pénale commise dans l'État d'émission, au lieu de faire référence à «une infraction pénale conformément au droit de l'État d'émission». Quelques États membres, en leur qualité d'États d'émission, ont déclaré qu'il était possible d'émettre une décision d'enquête européenne dans le cadre de procédures relatives à des faits qui sont punissables selon le droit de l'État d'émission au titre d'infractions aux règles de droit, en vertu de l'article 4, points b) et c), de la directive. Dans un grand nombre d'États membres, la législation de transposition ne comporte pas de référence explicite aux procédures portant sur des faits ou des infractions pouvant engager la responsabilité d'une personne morale ou entraîner une peine à son égard dans l'État d'émission [article 4, point d)]. Presque tous les États membres ont correctement mis en œuvre cette disposition.

3.3. Émission d'une décision d'enquête européenne

3.3.1. Contenu et forme d'une décision d'enquête européenne (article 5, paragraphe 1)

L'article 5, paragraphe 1, de la directive définit les exigences relatives au contenu d'une décision d'enquête européenne et établit l'obligation d'émettre les décisions d'enquête en utilisant le formulaire figurant à l'annexe de la directive.

[13] Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes (JO L 239 du 22.9.2000, p. 19).

La plupart des États membres ont dûment et intégralement transposé le formulaire établi dans le cadre de la directive.

3.3.2. Conditions d'émission d'une décision d'enquête européenne (article 6)

Conformément à l'article 6, paragraphe 1, une décision d'enquête européenne peut être émise lorsque a) l'émission est nécessaire et proportionnée aux finalités des procédures visées à l'article 4, compte tenu des droits du suspect ou de la personne poursuivie, et b) la ou les mesures d'enquête indiquées dans la décision d'enquête européenne auraient pu être ordonnées dans les mêmes conditions dans le cadre d'une procédure nationale similaire.

Dans certains États membres, aucune transposition explicite spécifique de l'article 6, paragraphe 1, n'a pu être trouvée, tandis que dans quelques autres, certains cas de transposition incorrecte ont été relevés.

Un nombre important d'États membres n'ont pas explicitement mentionné la possibilité de consulter l'autorité d'émission sur l'importance d'émettre une décision d'enquête européenne (article 6, paragraphe 3), mais certains de ces États membres ont adopté des dispositions horizontales relatives à la consultation de l'autorité d'émission en ce qui concerne la reconnaissance et l'exécution des décisions d'enquête européenne. Un petit nombre d'États membres ont transposé l'article 6, paragraphe 3, en ne faisant référence à la consultation de l'autorité d'émission que dans les conditions énoncées à l'article 6, paragraphe 1, point a). Un petit nombre d'États membres ont rendu obligatoire, plutôt que discrétionnaire, la consultation de l'autorité d'émission.

La plupart des États membres ont correctement transposé l'article 6. Toutefois, dans quelques États membres, la transposition ne respecte pas la directive.

3.3.3. Régime linguistique [article 5, paragraphes 2 et 3, et article 33, paragraphe 1, point b)]

Conformément à l'article 5, paragraphe 3, une décision d'enquête européenne doit être traduite par les autorités compétentes de l'État d'émission dans la ou les langues officielles de l'État d'exécution ou dans toute autre langue que cet État a notifiée comme acceptable.

La plupart des États membres ont transposé de manière complète et conforme l'article 5, paragraphe 3. Très peu d'États membres ne l'ont pas transposé de manière explicite.

Plus de la moitié des États membres ont notifié, conformément à l'article 33, paragraphe 1, point b), qu'ils acceptaient des décisions d'enquête européenne rédigées dans une ou plusieurs langues autres que la leur (généralement l'anglais). Quelques États membres ont subordonné l'acceptation de cette ou de ces autres langues à l'urgence de la demande ou à un engagement réciproque de l'autre État membre concerné. Un petit nombre d'États membres ont également instauré des régimes linguistiques préférentiels pour certains États membres voisins. Si la grande majorité des États membres indiquent dans leur législation de transposition la langue qui peut

être utilisée pour compléter ou traduire une décision d'enquête européenne lorsque l'État membre concerné est l'État d'exécution, un très petit nombre ne précisent pas, dans leur législation de transposition, le régime linguistique applicable.

3.4. Reconnaissance et exécution d'une décision d'enquête européenne

3.4.1. Reconnaissance et exécution d'une décision d'enquête européenne (article 9)

En vertu de l'article 9, l'autorité d'exécution a l'obligation générale de reconnaître une décision d'enquête européenne et d'en assurer l'exécution de la même manière et dans les mêmes conditions que si la mesure d'enquête concernée avait été ordonnée par une autorité de l'État d'exécution.

Un très petit nombre d'États membres n'ont pas fait explicitement référence, dans leur législation de transposition, à l'obligation de reconnaître une décision d'enquête européenne. Un État membre a indiqué que l'exécution d'une décision d'enquête européenne était facultative plutôt qu'obligatoire.

La majorité des États membres ont correctement transposé l'article 9, paragraphe 2. Cet article exige le respect des formalités et procédures expressément indiquées par l'autorité d'émission, sous réserve que ces formalités et procédures ne soient pas contraires aux principes fondamentaux du droit de l'État d'exécution. Un État membre a prévu une disposition à caractère discrétionnaire plutôt qu'obligatoire. Dans quelques États membres, il n'a pas été possible d'identifier les dispositions pertinentes relatives aux procédures administratives en matière pénale. Plusieurs États membres ont transposé la référence aux «principes fondamentaux du droit» sous la forme d'une référence générale au «droit national» ou à ses «principes fondamentaux».

L'article 9, paragraphe 3, impose à l'autorité d'exécution de renvoyer à l'État d'émission une décision d'enquête européenne qui n'a pas été émise par une autorité d'émission. Une grande majorité d'États membres ont transposé cette disposition de manière conforme. Toutefois, quelques États membres ne l'ont pas explicitement transposée et un État membre l'a transposée en tant que motif de non-exécution ou de non-reconnaissance.

Aucune transposition explicite de l'article 9, paragraphes 4 et 5, précisant comment les autorités de l'État d'émission peuvent assister dans l'exécution de la décision d'enquête européenne dans l'État d'exécution, n'a pu être identifiée dans un petit nombre d'États membres, tandis que des problèmes de conformité ont été relevés dans quelques autres.

3.4.2. Recours à un type différent de mesure d'enquête (article 10)

En vertu de l'article 10, paragraphe 1, l'autorité d'exécution est tenue de recourir à une mesure d'enquête autre que celle prévue dans la décision d'enquête européenne lorsque la mesure

demandée n'existe pas dans le droit national ou ne serait pas disponible dans le cadre d'une procédure nationale similaire.

La plupart des États membres ont transposé l'article 10 de manière conforme tandis que, dans quelques États membres, des problèmes de conformité ont été relevés. Il s'agit, par exemple, du caractère discrétionnaire, et non obligatoire, du recours à une autre mesure d'enquête (paragraphe 1), ou du caractère obligatoire, et non discrétionnaire, du recours à une mesure d'enquête moins intrusive (paragraphe 3), tandis que quelques États membres ont transposé le paragraphe 5 comme motif de non-reconnaissance ou de non-exécution.

3.4.3. Motifs de non-reconnaissance ou de non-exécution (article 11, paragraphe 1; article 22, paragraphe 2; article 23, paragraphe 2; article 24, paragraphe 2; article 26, paragraphe 6; article 27, paragraphe 5; article 28, paragraphe 1; article 29, paragraphe 3; article 30, paragraphe 5)

L'obligation générale d'exécuter une décision d'enquête européenne prévue à l'article 9, paragraphe 1, est limitée par les motifs facultatifs de non-reconnaissance ou de non-exécution énumérés à l'article 11, paragraphe 1, ainsi que par des motifs supplémentaires applicables à certaines mesures d'enquête, prévus à l'article 22, paragraphe 2, à l'article 23, paragraphe 2, à l'article 24, paragraphe 2, à l'article 26, paragraphe 6, à l'article 27, paragraphe 5, à l'article 28, paragraphe 1, à l'article 29, paragraphe 3, et à l'article 30, paragraphe 5.

Plus de la moitié des États membres ont transposé comme étant obligatoires la totalité ou une partie des motifs de non-reconnaissance ou de non-exécution prévus à l'article 11, paragraphe 1, tandis que les autres États membres les ont transposés comme motifs facultatifs. Certains États membres n'ont pas explicitement transposé certains motifs de refus prévus à l'article 11, paragraphe 1. Quelques États membres n'ont pas transposé, comme étant obligatoires, certains motifs prévus à l'article 22, paragraphe 2, à l'article 24, paragraphe 2, à l'article 26, paragraphe 6, à l'article 27, paragraphe 5, à l'article 28, paragraphe 1, à l'article 29, paragraphe 3, et à l'article 30, paragraphe 5, ou ont transposé, comme étant des motifs obligatoires, un certain nombre de motifs supplémentaires.

Des différences importantes dans les approches en matière de transposition ont été observées dans le cas de l'article 11, paragraphe 1, point d), lequel établit un motif de refus facultatif lorsque l'exécution de la décision d'enquête européenne serait contraire au principe ne bis in idem. Si certains États membres ne font référence qu'au principe lui-même, d'autres le précisent et, parmi ceux-ci, certains ajoutent une condition d'exécution[14].

[14] Celle-ci découle de l'article 54 de la Convention d'application de l'accord de Schengen, lequel prévoit comme condition «que, en cas de condamnation, la sanction ait été subie ou soit actuellement en cours d'exécution ou ne puisse plus être exécutée selon les lois de la Partie Contractante de condamnation»).

En ce qui concerne le motif de refus relatif aux droits fondamentaux visé à l'article 11, paragraphe 1, point f), une transposition conforme a été observée dans un grand nombre d'États membres. Toutefois, certains États membres n'ont pas mentionné ce motif explicite de non-reconnaissance et de non-exécution. En outre, quelques États membres ont omis de faire référence à l'article 6 du TFUE et à la Charte, tandis que deux États membres ont fait référence à la Convention européenne des droits de l'homme, et un État membre aux arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme.

Tous les États membres ont transposé le motif de refus lié à la double incrimination conformément à l'article 11, paragraphe 1, point g), tandis que certains États membres ont inclus des exceptions ou des conditions entraînant des problèmes de conformité. En ce qui concerne les catégories d'infractions pour lesquelles la vérification de la double incrimination a été supprimée, un État membre n'exclut pas cette vérification pour ses ressortissants, tandis qu'un autre le fait pour des mesures coercitives, sauf si ces mesures sont limitées à certaines infractions ou s'il existe un certain seuil. Un État membre prévoit la possibilité que la non-application de ce motif de non-reconnaissance ou de non-exécution soit subordonnée à la réciprocité. La référence à une mesure de sûreté privative de liberté est absente dans un très petit nombre d'États membres.

Deux États membres n'ont pas transposé l'article 11, paragraphe 2, lequel précise que le motif de refus lié à la double incrimination, ainsi que le motif de non-reconnaissance ou de non-exécution prévu à l'article 11, paragraphe 1, point h), ne s'appliquent pas aux mesures d'enquête visées à l'article 10, paragraphe 2.

La plupart des États membres ont transposé correctement l'exception relative aux infractions fiscales en matière en matière de taxes ou d'impôts, de douane et de change, prévue à l'article 11, paragraphe 3, tandis que, dans un petit nombre d'États membres, des mesures de mise en œuvre font défaut.

L'article 11, paragraphe 4, impose à l'autorité d'exécution de consulter l'autorité d'émission avant de décider de ne pas reconnaître ou de ne pas exécuter une décision d'enquête européenne pour certains motifs de non-reconnaissance ou de non-exécution. La plupart des États membres ont correctement mis en œuvre cette disposition, mais certains ne l'ont fait que partiellement, par exemple en omettant les termes «en tout ou partie» et «sans tarder», ou en omettant l'obligation de consulter l'autorité d'émission au sujet de certains motifs de non-reconnaissance ou de non-exécution.

Conformément à l'article 11, paragraphe 5, l'autorité d'exécution est tenue de demander à une autorité de son État membre de lever le privilège ou l'immunité lorsque cette autorité a cette compétence. Un petit nombre d'États membres n'ont pas transposé cette disposition ou ne l'ont transposée que partiellement.

Outre les motifs de non-reconnaissance ou de non-exécution d'une décision d'enquête européenne prévus dans la directive, quelques États membres ont fixé des motifs supplémentaires dans leur législation nationale: par exemple, si un formulaire de décision d'enquête européenne ou sa traduction est incomplet, incorrect ou manquant; si une décision d'enquête européenne fait l'objet d'un recours susceptible d'aboutir; si une décision d'enquête européenne est retirée; ou si d'autres motifs rendent impossible l'exécution d'actes de procédure.

Ces approches différentes au niveau de la mise en œuvre peuvent entraîner des divergences entre les différents systèmes juridiques, ce qui pourrait à son tour rendre plus difficile l'application pratique de la directive. Ainsi que l'a confirmé la Cour de justice[15], la décision d'enquête européenne «est, certes, un instrument fondé sur les principes de confiance et de reconnaissance mutuelles, dont l'exécution constitue le principe et le refus d'exécution est conçu comme une exception qui doit faire l'objet d'une interprétation stricte».

3.5. Délais de reconnaissance ou d'exécution et motifs de report de la reconnaissance ou de l'exécution (articles 12 et 15)

Les délais et principes fixés à l'article 12 sont importants pour l'efficacité de la décision d'enquête européenne.

Un certain nombre d'États membres n'ont pas transposé le texte du paragraphe 1 selon lequel la décision relative à la reconnaissance ou à l'exécution doit être prise et la mesure d'enquête réalisée «avec la même célérité et priorité que dans le cadre d'une procédure nationale similaire».

Un petit nombre d'États membres n'ont pas transposé le paragraphe 2, lequel impose à l'autorité d'exécution de tenir compte de la demande de l'autorité d'émission d'exécuter une décision d'enquête européenne dans un délai plus court ou à une date spécifique.

Le paragraphe 3 précise qu'une décision relative à la reconnaissance ou à l'exécution d'une décision d'enquête européenne doit être prise dès que possible et au plus tard 30 jours après la réception d'une décision d'enquête européenne. Une grande majorité d'États membres ont correctement transposé le délai de manière conforme, mais certaines transpositions présentent des problèmes de conformité, tels que la présence d'exceptions.

Le paragraphe 4 dispose que l'autorité d'exécution doit exécuter la mesure d'enquête sans tarder et au plus tard 90 jours suivant la date à laquelle la décision sur la reconnaissance ou l'exécution d'une décision d'enquête européenne a été prise. Tous les États membres ont fixé ce délai dans leur législation nationale.

[15] Voir l'arrêt de la Cour de justice du 8 décembre 2020, A e.a., C-584/19, ECLI:EU:C:2020:1002, point 64.

Les paragraphes 5 et 6 autorisent la prorogation des délais. Toutefois, quelques États membres semblent ne pas avoir correctement mis en œuvre ces dispositions.

La reconnaissance et l'exécution d'une décision d'enquête européenne peuvent être reportées pour les deux motifs indiqués à l'article 15, paragraphe 1. Dès que ces motifs cessent d'exister, l'autorité d'exécution doit prendre immédiatement les mesures nécessaires à l'exécution de la décision d'enquête européenne et en informer l'autorité d'émission (article 15, paragraphe 2). La plupart des États membres ont correctement transposé ces dispositions. Un très petit nombre d'États membres ont introduit l'obligation de reporter la reconnaissance ou l'exécution, alors qu'ils auraient dû accorder un pouvoir discrétionnaire. Un petit nombre d'États membres n'ont transposé que partiellement l'article 15, paragraphe 2.

3.6. Transfert des éléments de preuve (article 13)

En vertu de l'article 13, paragraphe 1, l'autorité d'exécution doit transférer sans retard indu les éléments de preuve à l'État d'exécution. Les éléments de preuve peuvent également être transférés directement aux autorités compétentes de l'État d'émission qui prêtent assistance dans le cadre de l'exécution de la décision d'enquête européenne conformément à l'article 9, paragraphe 4. Tous les États membres n'ont pas transposé correctement cette disposition.

Conformément à l'article 13, paragraphe 2, le transfert des éléments de preuve peut être suspendu dans l'attente d'une décision concernant un recours. Un petit nombre d'États membres n'ont pas transposé cette disposition, ou ne l'ont transposée que partiellement. Quelques-uns ont prévu l'obligation de suspendre le transfert des éléments de preuve, tandis qu'un État membre a indiqué que ce transfert ne devait pas être suspendu en raison d'un recours.

Conformément à l'article 13, paragraphe 4, l'autorité d'exécution peut transférer temporairement les éléments de preuve à l'État d'émission lorsque ceux-ci sont déjà pertinents pour d'autres procédures. Quelques États membres n'ont pas transposé cette disposition.

3.7. Recours (article 14)

L'article 14, paragraphe 1, lu en combinaison avec le considérant 22, oblige les États membres à veiller à ce que des voies de recours équivalentes à celles ouvertes dans le cadre d'une procédure nationale similaire soient applicables aux mesures d'enquête indiquées dans la décision d'enquête européenne.

Plusieurs États membres n'ont pas précisé que les voies de recours équivalentes à celles ouvertes dans le cadre d'une procédure nationale similaire étaient applicables aux mesures d'enquête

indiquées dans une décision d'enquête européenne, dès lors qu'une décision d'enquête européenne est émise dans l'État membre en question. Certains États membres n'ont inclus aucune disposition explicite concernant les actions menées en tant qu'États d'exécution. Toutefois, un certain nombre d'États membres ont indiqué que les lois nationales régissant les procédures pénales étaient applicables. Dans un petit nombre d'États membres, la législation de transposition prévoit des voies de recours spécifiques pour les décisions d'enquête européenne.

Certains États membres n'ont pas explicitement transposé le paragraphe 2, lequel précise que seul l'État d'émission peut contester les motifs de fond à l'origine de l'émission d'une décision d'enquête européenne.

Un nombre significatif d'États membres n'ont pas explicitement transposé les paragraphes 3, 4, 6 et 7 ayant trait à la fourniture d'informations sur les voies de recours, aux délais de recours applicables ou aux conséquences d'un recours.

En vertu du paragraphe 5, les autorités d'émission et d'exécution doivent s'informer mutuellement des recours formés contre l'émission, la reconnaissance ou l'exécution d'une décision d'enquête européenne. Si un très petit nombre d'États membres n'ont pas du tout transposé cette disposition, d'autres ne l'ont pas mise en œuvre correctement.

3.8. Obligation d'informer (article 16)

La majorité des États membres ont correctement transposé les obligations énoncées à l'article 16, qui imposent de confirmer la réception d'une décision d'enquête européenne et de fournir d'autres informations à l'État d'émission dans le cadre de la reconnaissance ou de l'exécution d'une décision d'enquête européenne. Toutefois, un petit nombre d'États membres n'ont transposé l'article 16 que partiellement [par exemple, les termes «sans tarder» et «immédiatement» sont omis; l'obligation de confirmer la réception d'une décision d'enquête européenne n'est pas imposée aux autorités d'exécution lorsqu'une autorité centrale intervient; l'article 16, paragraphe 2, point b), n'est pas transposé].

4. OBTENTION DES DONNÉES

En septembre 2020, la Commission a envoyé des questionnaires à des autorités compétentes et à des avocats au sein des États membres, à Eurojust et au RJE, demandant des informations tant qualitatives que quantitatives conformément à l'article 37 de la directive. Elle a reçu des réponses de 19 autorités compétentes des États membres, d'Eurojust et du RJE, et 9 réponses de la part d'avocats.

Il ressort des réponses fournies par les autorités compétentes que la décision d'enquête européenne est fréquemment utilisée: le nombre de décisions d'enquête européenne émises et exécutées depuis le début de l'application de la directive oscille entre un faible nombre à trois

chiffres (par exemple, un État membre a émis 364 décisions d'enquête européenne et en a reçu 180 pour exécution) et un faible nombre à cinq chiffres (par exemple, un État membre a émis quelque 15 900 décisions d'enquête européenne et en a reçu environ 10 500 pour exécution). En outre, le nombre de décisions d'enquête européenne pour lesquelles l'assistance du RJE a été sollicitée a sensiblement augmenté, passant de 255 en 2017 à 1 762 en 2019. Cette assistance comprenait, par exemple, des contacts directs entre les autorités ou portait sur l'accélération de la coopération ou la fourniture d'informations sur les points de droit ou le statut d'une procédure pénale. Depuis l'entrée en application de la directive, l'assistance d'Eurojust a été sollicitée dans 3 348 affaires impliquant des décisions d'enquête européenne. Le type d'assistance était différent d'une affaire à l'autre et couvrait différentes étapes, depuis l'émission d'une décision d'enquête européenne jusqu'à sa reconnaissance ou son exécution et son suivi.

L'audition d'une personne et l'obtention d'informations sur les comptes bancaires et autres comptes financiers font partie des mesures d'enquête les plus souvent demandées dans la plupart des États membres. Toutefois, il apparaît que la plupart des types de mesures d'enquête sont régulièrement demandés.

La plupart des décisions d'enquête européenne émises ont été exécutées avec succès (de 76,65 % dans un État membre à 96,93 % dans un autre État membre) et seules quelques-unes ont été refusées (de 0 % des décisions d'enquête européenne émises dans un État membre à 17 % dans un autre). Toutefois, quelques problèmes ont été observés concernant des refus d'exécution dans certains cas spécifiques, par exemple pour des motifs de double incrimination, ou parce qu'une mesure demandée ne pouvait pas être autorisée conformément au droit national, ainsi que pour des raisons factuelles, ou à la suite de problèmes de traduction, et notamment pour des motifs tels que la proportionnalité, l'application de politiques de minimis ou la pandémie de COVID-19. Certaines exécutions ont également été refusées sans motif. Seuls quelques États membres ont invoqué l'article 11, paragraphe 1, point f) (droits fondamentaux) comme motif de non-reconnaissance ou de non-exécution.

La plupart des États membres ont déclaré avoir exécuté une décision d'enquête européenne et transféré des éléments de preuve à l'État d'émission dans un délai de 31 à 60 jours. Un grand nombre d'États membres ont toutefois déclaré n'avoir reçu des éléments de preuve de la part de l'État d'exécution que dans un délai de 91 à 120 jours. De nombreux États membres considèrent que les délais fixés pour les décisions d'enquête européenne sont appropriés. Toutefois, un groupe d'États membres fait état de retards ponctuels (importants), même en cas d'urgence, tandis que certaines réponses indiquent que le respect des délais varie d'un État membre à l'autre. Les procédures internes, la charge de travail et la pandémie de COVID-19, ainsi que d'autres motifs, tels que l'impossibilité de répondre à une citation, ont été cités parmi les causes de retards. Certains États membres indiquent avoir résolu ces problèmes en prenant des contacts directs ou en obtenant le soutien d'Eurojust, du RJE ou d'Europol pour des demandes urgentes.

La plupart des États membres considèrent que le cadre actuel régissant la reconnaissance mutuelle des décisions d'enquête européenne est satisfaisant dans l'ensemble en vue de l'obtention de preuves. Toutefois, ce n'est pas le cas pour les preuves électroniques[16], domaine dans lequel les États membres continuent de percevoir un besoin important de règles spécifiques, devenu encore plus pressant à la suite de la pandémie de COVID-19 et de l'intensification de la numérisation. La plupart des États membres estiment également que la directive a permis de simplifier et d'accélérer l'obtention de preuves et qu'elle a eu une incidence positive sur la coopération judiciaire en matière pénale. Eurojust et le RJE partagent ces points de vue dans une large mesure.

Des difficultés entravant le bon fonctionnement de la décision d'enquête européenne ont été relevées, les plus fréquentes étant la longueur et la complexité du formulaire. Des différences liées aux régimes juridiques nationaux applicables pour l'obtention de preuves ont également été mises en évidence, ainsi que d'autres problèmes d'application pratique dans des cas particuliers. Citons, par exemple, le fait que l'État d'exécution demande l'envoi de la décision nationale (décision de justice) outre le formulaire de décision d'enquête européenne; des formulaires incomplets; des traductions de mauvaise qualité; ou encore des cas dans lesquels l'État d'exécution n'a pas respecté les exigences procédurales spécifiques demandées par l'État d'émission. Quant à ce dernier point, il a été souligné par quelques États membres dans le cadre de la recevabilité des preuves en justice obtenues par le biais d'une décision d'enquête européenne. D'autres États membres n'ont toutefois signalé aucune difficulté quant à la recevabilité des preuves ou ont indiqué qu'ils ne disposaient pas de telles informations. La plupart des États membres ont préféré prendre des mesures non législatives pour améliorer le fonctionnement de la décision d'enquête européenne, mais ils ont également formulé des suggestions pour une simplification du formulaire.

En ce qui concerne l'interception des télécommunications, la majorité des États membres n'ont pas été en mesure de fournir des chiffres exacts sur la fréquence à laquelle cette mesure a été utilisée jusqu'à présent, ou ont communiqué des chiffres assez faibles. S'agissant de l'article 30, le nombre de décisions d'enquête européenne émises variait de 0 dans un État membre à 25 dans un autre; le nombre de décisions d'enquête européenne reçues variait de 0 dans un État membre à 90 dans un autre. Dans le cas de l'article 31, le nombre de notifications envoyées variait de 0 dans un État membre à au moins 40 dans un autre; et le nombre de notifications reçues variait de 0 dans un État membre à 35 dans un autre. La majorité des États membres n'ont pas été en mesure d'indiquer dans combien de cas l'interception de télécommunications (conformément à l'article 30 ou 31) a été refusée, ou ont communiqué des chiffres très faibles.

Sur la question de savoir si les dispositions de la directive relatives à l'interception des télécommunications sont satisfaisantes compte tenu des évolutions techniques, une majorité

[16] https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/e-evidence-cross-border-access-electronic-evidence_en

d'États membres ont indiqué qu'ils jugeaient la directive satisfaisante à cet égard et ont estimé que les difficultés ne pouvaient pas être surmontées par la voie législative. Quelques États membres ont proposé de préciser davantage le champ d'application de la directive ou de prévoir une réglementation spécifique pour les fournisseurs de services dits «over-the-top» (OTT). Certains États membres n'ont pas du tout pris position sur ce point.

À l'automne 2018, dans le cadre des discussions sur les nouvelles règles proposées pour l'accès transfrontière aux preuves électroniques stockées, la Commission a consulté les États membres sur les problèmes actuels et les moyens possibles pour améliorer l'interception transfrontière en temps réel. Ces consultations ont démontré que les conditions d'émission des ordres d'interception (telles que la limitation de l'utilisation de la mesure à certaines infractions ou à certains seuils de peine spécifiques) énoncées dans les législations nationales des États membres variaient considérablement, et qu'il existait des difficultés principalement d'ordre technique concernant la transmission transfrontière des données. Néanmoins, le système de décision d'enquête européenne existant a été considéré comme un outil approprié et utile pour traiter les demandes transfrontières entre États membres. Les consultations ont également montré que les mesures législatives, dont la réglementation de l'interception en temps réel dans le cadre du train de mesures proposé pour les preuves électroniques, ou encore l'harmonisation des conditions nationales différentes pour résoudre les difficultés actuelles, n'ont pas été jugées appropriées. Enfin, l'évaluation de la conformité a montré que, si la plupart des États membres ont correctement transposé les articles 30 et 31, quelques-uns n'ont pas transposé certaines parties de ces dispositions ou, le cas échéant, les transpositions n'étaient pas conformes à la directive parce qu'elles prévoyaient, par exemple, des motifs de non-reconnaissance ou de non-exécution à caractère obligatoire plutôt que facultatif.

Tant le RJE qu'Eurojust ont également fait état[17] de certaines difficultés dans l'application pratique de la directive, par exemple le traitement des affaires urgentes, la mauvaise qualité des traductions, les lacunes dans le formulaire de décision d'enquête européenne, l'absence de réglementation explicite de la «règle de la spécialité», ou encore des différences dans l'interprétation des dispositions. Ils ont proposé de prendre des mesures législatives et non législatives pour remédier à ces difficultés.

Les réponses des avocats révélaient une expérience pratique limitée en matière de décisions d'enquête européenne. Ainsi, s'agissant de la contestation de l'émission, de la reconnaissance ou de l'exécution d'une décision d'enquête européenne, l'expérience observée était limitée, voire inexistante. Il ressort d'un petit nombre de réponses qu'il a été rarement fait droit aux demandes de la défense visant à obtenir des preuves auprès d'un autre État membre (article 1er, paragraphe 3). Certaines réponses ont souligné l'importance d'une décision d'enquête

[17] Eurojust et le RJE ont également fait état publiquement d'un certain nombre de problèmes d'application pratique, par exemple dans la note commune d'Eurojust et du RJE de juin 2019 et dans un rapport sur les dossiers traités par Eurojust de novembre 2020.

européenne lorsqu'il s'agissait de compléter le mandat d'arrêt européen[18]. Si un certain nombre de réponses laissaient entendre que le cadre actuel régissant la reconnaissance mutuelle des décisions d'enquête européenne est satisfaisant en ce qui concerne la protection des droits fondamentaux, quelques suggestions ont été faites pour améliorer le fonctionnement des décisions d'enquête européenne à l'aide de mesures législatives ou non législatives.

De nombreuses autorités compétentes des États membres, des avocats et, en particulier, le RJE et Eurojust ont fourni des exemples de bonnes pratiques. Il s'agit, par exemple, de consultations directes entre autorités, de formations pour les praticiens, de réunions de coordination, ou de publications sur l'utilisation des décisions d'enquête européenne.

5. CONCLUSION

La directive constitue le principal instrument pour l'obtention de preuves dans l'Union. Elle a adopté une nouvelle approche fondée sur le principe de reconnaissance mutuelle aux fins de l'obtention de preuves en matière pénale. Dans l'ensemble, la directive a apporté une valeur ajoutée européenne par rapport aux instruments précédents en rationalisant le processus d'obtention des preuves et en imposant des délais précis en la matière.

Tout en reconnaissant les efforts déployés jusqu'à présent par les États membres, cette évaluation montre également qu'il subsiste des difficultés en ce qui concerne certaines dispositions essentielles de la directive, telles que les motifs de non-reconnaissance ou de non-exécution. La Commission continuera d'évaluer le respect de la directive par les États membres et prendra des mesures appropriées pour garantir la conformité avec ses dispositions dans l'ensemble de l'Union[19].

Dans le même temps, la Commission travaille en étroite collaboration avec les États membres pour surmonter les difficultés de mise en œuvre de la directive. Depuis l'adoption de cette dernière, la Commission a organisé 3 réunions d'experts avec les États membres afin de les assister dans l'application pratique de la directive[20]. En outre, la Commission promeut, notamment par un soutien financier, l'application effective de la décision d'enquête européenne en sensibilisant à l'existence de cet instrument et en insistant sur la nécessité de former les praticiens à son utilisation[21]. Elle a également développé le système d'échange de preuves numériques (eEDES), un outil informatique que les États membres peuvent utiliser pour

[18] Décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres (JO L 190 du 18.7.2002, p. 1).

[19] Conformément à la stratégie de contrôle exposée dans sa communication intitulée «Le droit de l'UE: une meilleure application pour de meilleurs résultats» [C(2016) 8600], la Commission enquête en priorité sur les cas où les États membres n'ont pas transposé correctement les directives.

[20] Les 25 janvier 2016, 18 mai 2016 et 22 juin 2017.

[21] Futur règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le programme «Justice».

échanger rapidement et en toute sécurité des décisions d'enquête européenne au format numérique conformément aux exigences énoncées dans la directive. Le système peut également être utilisé pour transmettre des preuves électroniques ainsi que les éléments de preuve connexes de l'État membre d'exécution à l'État membre d'émission. Dans sa communication sur la numérisation de la justice, adoptée le 2 décembre 2020[22], la Commission a encouragé tous les États membres à se connecter à l'eEDES, étant donné que cet outil devrait encore accroître l'efficacité de la directive.

Enfin, les futures règles en matière de preuves électroniques[23] devraient compléter la directive en introduisant des procédures rapides qui tiennent compte des spécificités des preuves électroniques et répondent aux besoins urgents et croissants des praticiens.

[22] Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «*Numérisation de la justice au sein de l'Union européenne. Une panoplie de possibilités*» (COM/2020/710 final).

[23] Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux injonctions européennes de production et de conservation de preuves électroniques en matière pénale (COM/2018/225 final) et proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant des règles harmonisées concernant la désignation de représentants légaux aux fins de la collecte de preuves en matière pénale (COM/2018/226 final).