



PARLEMENT EUROPÉEN

2009 - 2014

---

*Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures*

---

16.12.2011

## **DOCUMENT DE TRAVAIL 1**

sur l'adoption de la directive du Parlement européen et du Conseil concernant la décision d'enquête européenne en matière pénale

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

Rapporteur: Nuno Melo

## **Considérant 2**

La coopération judiciaire traditionnelle en matière pénale repose sur divers instruments internationaux, essentiellement caractérisés par le «principe de la requête», qui doit s'entendre dans ce sens: un État souverain présente une requête à un autre État souverain, qui décide alors de donner ou de ne pas donner suite à cette demande. Or, il s'est avéré que ce système traditionnel présentait dans la pratique certaines lacunes, une lenteur et une complexité excessive, entravant la bonne administration de la justice, en temps utile et de façon efficace. C'est pour cette raison que le Conseil européen, réuni à Tampere en octobre 1999, a estimé que le principe de reconnaissance mutuelle devrait devenir la pierre angulaire de la coopération judiciaire en matière tant civile que pénale au sein de l'Union. Cependant, la règle veut que la reconnaissance mutuelle automatique n'est possible que dans les domaines du droit substantiellement harmonisés, ce qui est rarement le cas au sein de l'Union, comme par exemple en ce qui concerne le rôle du procureur ou la recevabilité des preuves et la clause d'exclusion (qui va d'une clause d'exclusion absolue à une approche minimaliste dans certains États membres). L'application intégrale de la reconnaissance mutuelle pourrait entraîner des problèmes juridiques et constitutionnels graves dans certains États membres, ce que la délégation allemande au Conseil a explicitement souligné au moyen d'un document spécial, dans lequel elle épingle le rôle limité du procureur en Allemagne, où certaines mesures exigent une ordonnance du tribunal conformément à la constitution. Il en va de même de la règle d'exclusion, dans les cas où les États membres doivent également prendre en considération leurs exigences constitutionnelles et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (si les preuves ont été recueillies au moyen du recours à la torture, elles ne peuvent même pas figurer dans le procès, si elles ont été recueillies au moyen d'un traitement inhumain ou dégradant, elles ne peuvent pas être considérées comme des éléments de preuve, mais peuvent faire partie du procès – voir l'affaire Gäffen v. Allemagne). Du reste, ces contraintes sont communes à d'autres pays, dont le Portugal. En même temps, l'expérience acquise avec le mandat d'arrêt européen a révélé des problèmes substantiels lors de l'application automatique du principe de reconnaissance mutuelle. Certains États membres, comme l'Irlande et le Royaume-Uni, ont introduit un motif spécifique de refus fondé sur les droits de l'homme, et la Cour suprême irlandaise a signalé, dans l'affaire MJELR v. Rettinger, que l'application du principe de reconnaissance mutuelle ne dispensait pas un État membre de respecter ses obligations en vertu de la Convention européenne des droits de l'homme. C'est notamment le cas en ce qui concerne la torture et le traitement dégradant et inhumain (et, par analogie, les preuves liées à ce type de traitement). Pour ces raisons et tout bien réfléchi, le libellé de ce considérant est celui proposé ci-dessus.

### **Considérant 2b**

Il s'agit de la nécessité de sauvegarder les différences qui existent encore entre les pays concernant les définitions des différentes infractions, ainsi que d'éviter qu'un État membre veuille opter pour une décision d'enquête européenne sachant que, dans le pays d'exécution, les faits qui la justifient ne constituent pas un acte criminel et ne seront dès lors pas sanctionnés. À cet égard, il convient de signaler que les actes juridiques existants sur la reconnaissance mutuelle (mandat d'arrêt européen, mandat européen d'obtention de preuves, etc.) ont supprimé le contrôle de la double incrimination en établissant une catégorie de 32 infractions sur la base de la présomption que ces infractions sont à ce point harmonisées qu'elles permettent la suppression de la double incrimination en question. Néanmoins, dans la

pratique, cela ne s'est pas produit. Par exemple, dans la définition de «viol», la définition suédoise («helpless state») est tellement spécifique qu'elle ne correspond à aucune autre définition dans les autres États membres. Il a également fallu préciser que les procédures liées à des infractions en matière d'impôt, de douane et de change, étaient exclues de cette catégorie.

### **Considérant 10a**

Un considérant a été ajouté afin de souligner que la proportionnalité est une exigence constitutionnelle dans plusieurs États membres, conformément à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. Toute violation visible de ces exigences doit permettre à l'autorité d'exécution de refuser la mesure, en se basant sur la violation des droits de l'homme, ou sur la violation des principes constitutionnels fondamentaux. Conformément au principe de proportionnalité, l'Union européenne doit prendre uniquement les mesures nécessaires pour atteindre ses objectifs. Cela signifie que l'intensité de l'action doit être liée à la finalité poursuivie, autrement dit, lorsque l'Union européenne dispose de plusieurs modes d'intervention tout aussi efficaces, elle doit choisir celui qui laisse la plus grande liberté aux États membres et aux particuliers. De même, les principes constitutionnels nationaux considérés comme fondamentaux sont une fois de plus protégés.

### **Considérant 10b**

Il est capital de garantir qu'une décision d'enquête européenne soit adressée aux autorités compétentes et de prévenir ainsi le risque que des autorités étrangères soient impliquées dans l'échange de données à caractère personnel. L'exemple d'EUROJUST est cité, étant donné qu'il s'agit d'un organisme spécialement créé dans le cadre de l'Union européenne pour promouvoir et améliorer la coordination des enquêtes et procédures pénales entre les autorités compétentes. Ce principe garantira la confidentialité des informations transmises, de manière à sauvegarder les droits fondamentaux des personnes impliquées, et assurera la réciprocité des informations entre les autorités compétentes. La possibilité, pour les autorités judiciaires compétentes, d'utiliser d'autres canaux permettant la transmission d'information de façon confidentielle et sûre à l'autorité d'exécution n'est pas exclue.

### **Considérant 11**

Ce considérant, qui se reflète notamment à l'article 8, vise à encourager les autorités judiciaires à coopérer dans un esprit de confiance mutuelle, en promouvant des mécanismes non seulement pour faciliter la coopération entre les autorités, mais aussi pour améliorer la protection judiciaire des droits de la personne. S'agissant de l'éventuelle présence d'une autorité compétente de l'État d'émission durant l'exécution de la décision d'enquête européenne afin d'apporter un appui aux autorités d'exécution, il est à souligner que cette présence peut s'avérer cruciale lorsque, par exemple, il est nécessaire de garantir la recevabilité des preuves ou l'émission de décisions d'enquête européennes complémentaires durant l'exécution de la mesure. Cela n'empêche pas que cette présence puisse être refusée si elle est contraire aux principes fondamentaux de l'État d'exécution. L'objectif de la présence d'une autorité de l'État d'émission dans l'État d'exécution ne pourra être que d'apporter un appui aux autorités de l'État d'exécution.

## **Considérant 13a**

Afin de défendre le droit à un jugement équitable, il est nécessaire d'offrir un accès effectif à la justice. L'approbation et l'exécution d'une décision d'enquête européenne exigent des garanties spécifiques pour veiller à ce que les droits de toutes les personnes intéressées soient effectivement protégés. Les normes minimales de défense dans les procédures pénales incluent notamment la présomption d'innocence et le droit de ne pas contribuer à sa propre incrimination, le droit d'être informé des charges retenues contre soi, le droit à une représentation juridique et le droit d'être assisté gratuitement d'un interprète (article 48 de la Charte et article 6, paragraphes 2 et 3, de la Convention européenne des droits de l'homme). Ce modèle est particulièrement pertinent dans le contexte de la décision d'enquête européenne, dès lors que les témoignages recueillis en violation de ce droit ne peuvent pas être utilisés contre les accusés.

## **Article 1<sup>er</sup>**

Cet article contient la définition de la décision d'enquête européenne et précise que son objectif est avant tout l'exécution d'une mesure d'enquête spécifique. Le point 2 établit le principe de reconnaissance mutuelle en tant que spécificité de l'Union européenne (article 82 TFUE). Il a été reconnu en tant que pierre angulaire de la coopération judiciaire en matière civile et pénale depuis le Conseil de Tampere de 1999. En vue d'un espace et d'une culture de sécurité, de liberté et de responsabilité renforcées, le principe de reconnaissance mutuelle est perçu comme un principe de base de la construction européenne. De manière générale, dans la mesure où l'entraide judiciaire traditionnelle continue d'être caractérisée par le principe de la souveraineté nationale, le principe de reconnaissance mutuelle repose sur les notions d'équivalence et de confiance. Il présente une valeur ajoutée en termes de judiciarisation, quant à la limitation des motifs de refus, et quant à la fixation des délais. Or, s'agissant de la judiciarisation, dans le système d'entraide judiciaire, les demandes sont, en principe, exécutées exclusivement par l'intermédiaire des autorités centrales. Ce principe s'est néanmoins assoupli au fil des ans dans le cadre de l'Union européenne, mais prévoit toujours un filtre gouvernemental. Au contraire, la reconnaissance mutuelle suppose une judiciarisation totale de la procédure. Elle prévoit une transmission directe entre les autorités judiciaires, conformément au principe de la séparation des pouvoirs, mais n'autorise aucune intervention de l'exécutif, et cette confiance mutuelle entre les États membres permet de simplifier et d'accélérer la procédure. Quant à la limitation des motifs de refus, la principale faiblesse du système d'entraide judiciaire est qu'il prévoit d'amples motifs de refus. Ces motifs suscitent la méfiance, qui peut entraver, voire empêcher, la coopération, et ils permettent l'exercice d'un large pouvoir discrétionnaire. Dans le système de reconnaissance mutuelle, l'exécution d'une décision étrangère est obligatoire, sauf si un motif de refus peut être invoqué, les motifs de refus faisant l'objet d'une liste exhaustive et étant limités aux motifs juridiques objectifs de refuser la coopération. Tous les motifs discrétionnaires sont en principe supprimés. Pour ce qui est des délais, dans le système d'entraide judiciaire, il n'existe normalement pas d'obligation en matière de délais (article 6, paragraphe 2, de la convention d'entraide judiciaire en matière pénale de 1959). Le système de reconnaissance mutuelle prévoit au contraire des délais précis. Il est nécessaire de se concentrer sur les délais car ils facilitent et accélèrent la coopération judiciaire. Le principe de reconnaissance mutuelle signifie que, alors que l'État membre qui exécute la décision fait confiance à la décision de l'État membre qui l'a rendue, ce dernier doit faire confiance à la manière dont l'autre État

membre l'exécute. Néanmoins, dans la présente proposition, une marge d'évaluation importante et justifiée est maintenue dans le but de garantir le respect des différences juridiques et constitutionnelles entre les États. Le paragraphe 3 réaffirme l'importance du respect des droits fondamentaux et des principes juridiques fondamentaux, conformément aux suggestions de l'Agence européenne des droits fondamentaux. En effet, la protection judiciaire des droits de la personne (traitement des suspects, droits de la défense, etc.) ne devrait pas subir de conséquence négative à la suite de l'application du principe de reconnaissance. Au contraire, les sauvegardes devraient être renforcées tout au long de la procédure. À cet égard, dans certains cas, la fixation de normes minimales communes peut être nécessaire afin de faciliter l'application du principe de reconnaissance mutuelle. C'est notamment le cas pour la protection de l'accusé en ce qui concerne les droits de la défense, et la protection de la victime du délit en ce qui concerne la possibilité d'être entendue, dans le respect des libertés fondamentales. La procédure pénale contribue au renforcement de l'efficacité préventive générale du droit pénal. En effet, l'idée de sécurité juridique impose que l'exercice du pouvoir de sanction d'un État soit non seulement lié à des conditions substantielles, mais aussi qu'il garantisse les formalités procédurales qui protègent les droits fondamentaux, jusqu'à une décision judiciaire ultérieure (*nulla poena, sine processu iudicio*). La finalité de la procédure pénale est la réalisation de la justice, ce qui suppose à l'évidence la découverte de la vérité, d'une façon valide du point de vue de la procédure, autrement dit conformément à la protection des droits fondamentaux des personnes.

## Article 2

L'article 2 contient les définitions de différents concepts utilisés dans la proposition.

Y figurent les définitions d'«État d'émission» et d'«État d'exécution», puisque ces termes sont fréquemment utilisés tout au long de la présente directive, en établissant une distinction avec «autorité d'émission» et «autorité d'exécution». La définition d'«autorité d'émission» a été modifiée afin qu'elle n'inclue plus les autorités qui ne sont pas judiciaires, comme les polices. L'autorité judiciaire peut se définir comme toute autorité exerçant le pouvoir judiciaire, c'est-à-dire toute autorité qui émet, conformément aux procédures prévues par la loi, des décisions contraignantes qui peuvent se définir comme des «décisions judiciaires». «Autorité d'exécution»: les États membres sont également libres de décider quelle autorité sera désignée en tant qu'autorité d'exécution. Ils ne disposent toutefois pas d'une marge de manœuvre complète à cet égard, étant donné que la directive exige que l'autorité d'exécution soit une autorité compétente pour diligenter la mesure d'instruction mentionnée dans la décision d'enquête européenne dans le cadre d'une procédure nationale similaire. Ainsi, si la décision d'enquête européenne émise a pour objet d'effectuer une perquisition dans une habitation située dans un lieu spécifique d'un État membre donné, l'autorité d'exécution doit être une autorité qui serait compétente, dans le cadre d'une procédure nationale similaire, pour ordonner une perquisition dans le lieu en question.